

TARTU ÜLIKOOL  
Pärnu kolledž  
Sotsiaaltöö korralduse osakond

Katrin Hansumäe

**EUROOPA LIIDU TOIDUABI TOETUSE  
ROLL KAHE- JA ENAMALIIKMELISTE  
LEIBKONDADE TOIMETULEKURASKUSTE  
LEEVENdamISEL PÄRNUMAA NÄITEL**

Lõputöö

Juhendaja: Kandela Õun

Pärnu 2018

Soovitan suunata kaitsmisele .....

(juhendaja allkiri)

Kaitsmisele lubatud “.....” ..... a.

TÜ Pärnu kolledži sotsiaaltöö korralduse osakonna juhataja Anne Rähn

.....

(osakonna juhataja allkiri)

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

(töö autori allkiri)

## SISUKORD

Sissejuhatus .....	4
1. Leibkondade toimetulek ja selle mõju elukvaliteedile Euroopas ja Eestis .....	6
1.1. Leibkondade toimetuleku defineerimine ja toimetulekuprobleemi ulatus Euroopas ja Eestis .....	6
1.2. Toimetulekuraskuste leevendamisele suunatud toetussüsteem Euroopas .....	9
1.3. Toiduabitoetuse süsteemid ning Euroopa Liidu toiduabitoetus .....	13
1.4. Toimetulekuraskustesse sattunud leibkondadele suunatud teenused ja toetused Eestis .....	16
2. Euroopa Liidu toiduabi saajate ja euroopa liidu toidabi sihtgrupiga tegelevate sotsiaaltöö spetsialistidega läbiviidud uuring.....	19
2.1. Euroopa Liidu toiduabitoetuse korraldus ja jaotamine Pärnumaal .....	19
2.2. Uurimismetoodika, uuringu läbiviimine ja valimi kirjeldus .....	21
2.3. Euroopa Liidu toiduabi toetuse mõju, sihtgrupi toimetulek ja sotsiaaltöötajate roll.....	25
2.3.1. Toimetulekuraskustes leibkondade kaardistamise ja toimetulekuraskuste ajaline kestvus .....	25
2.3.2. Sotsiaaltöötajate roll Euroopa Liidu toiduabitoetuse jaotamisel ja sihtgrupi valikul, tehtavad ettepanekud toetuse tõhustamiseks.....	28
2.3.3. Euroopa Liidu toiduabi toetuse mõju saajatele.....	32
2.4 Uurimistulemustest tulenevad olulisemad seisukohad ja ettepanekud, tulemuste seos teooriaga .....	35
Kokkuvõte .....	39
Viidatud allikad.....	42
Lisad.....	47
Lisa 1. Euroopa Liidu toiduabi komplekt 2018 sügisel .....	47
Lisa 2. Ankeetküsitluse küsimused .....	48
Lisa 3. Intervjuu küsimused .....	51
Summary .....	52

## SISSEJUHATUS

Kõik täiskasvanud inimesed peavad igapäevaselt tegelema sellega, et nende toidulaud kataks leibkonnaliikmete vajadused. Toimetulekuraskustesse sattunud leibkondadel on võimekus toidukulutuste tegemiseks langenud ja see põhjustab pakutava toidu kvaliteedi languse. Leibkonna toimetulekutaset on võimalik mõjutada riiklike ja kohalike omavalitsuste poolt pakutavate toetuste ja teenuste abil ning vabatahtliku sotsiaaltöö korralduse kaudu. Üheks toimetuleku mõjutamise võimaluseks on Euroopa Liidu toiduabi võimaldamine toimetulekuraskustesse sattunud leibkondadele. Toetus on mõeldud neile, kes kasutavad varjupaiga teenust, on kindla perioodi jooksul saanud toimetulekutoetust või kellel on õigus sissetulekute vähesuse tõttu saada toimetulekutoetust, kuid omavalitsus on otsustanud mitte maksta, vajaduspõhise peretoetuse saajad ja need, kelle sissetulek on ületanud toimetuleku piirmäära kuni 15% (Põial, 2017, lk1). Uurimistöö keskmeks on kahe- ja enamaliikmelised leibkonnad. Samas ei ole uuritud, kas see toetus tõesti ka leibkonna toimetulekuraskusi leevendab.

Lõputöö eesmärk on analüüsida Euroopa Liidu toiduabitoetuse ja toimetuleku seost teenuse saajate hulgas. Lähtuvalt tulemustest tehakse ettepanekuid kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöökorralduse spetsialistidele, Euroopa Liidu toiduabi jaotavatele toidupankadele või toetust koordineerivale Sotsiaalministeeriumile. Eesmärgist lähtuvalt on tõstatatud uurimisküsimused: kuidas Euroopa Liidu toiduabi toetus tagab paremad võimalused toimetulemiseks ja milline on Euroopa Liidu toiduabi toetuse jaotamisel kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajate roll?

Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- anda ülevaade peamistest toimetulekuraskuste põhjustest Euroopa Liidus;
- selgitada teooriale ja teiste riikide praktikale tuginedes välja, mis tõstavad toetuse tulemuslikkust;

- kavandada ja viia läbi ankeetküsitlus teenuse saajate seas ja intervjuud sotsiaaltöötajatega;
- hinnata intervjuude ja küsitluse tulemustele tuginedes Euroopa Liidu toiduabi toetuse osatähtsust ja olulisust leibkonna heaolu tagamisel ning toimetulekuraskuste leevendamisel;
- selgitada kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajate intervjuudele tuginedes, sotsiaaltöötajate roll toiduabi jaotamisel, toetuse saajate sihtgrupi määratluse paindlikus ja toetuse tulemuslikkus ning esitada parandusettepanekud.

Uurimisülesannete lahendamiseks selgitatakse välja toimetuleku probleemi ulatus, tutvutakse Euroopa Liidu toiduabi toetusega seonduvate dokumentidega Sotsiaalministeeriumi kodulehel, teemakohase seadusandlusega, erialaste raamatute ja teadusartiklitega ning rahvusvaheliste dokumentide ja teadusartiklitega. Lõputöö empiirilises osas viiakse läbi andmete kogumiseks küsitlus kahe- ja enamaliikmeliste leibkondadega Euroopa Liidu toiduabi toetuse saajate hulgas 2018. aasta kevadisel toiduabi jagamisel Pärnumaal ning intervjuueeritakse kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajaid.

# **1. LEIBKONDADE TOIMETULEK JA SELLE MÕJU ELUKVALITEEDILE EUROOPAS JA EESTIS**

## **1.1. Leibkondade toimetuleku defineerimine ja toimetulekuprobleemi ulatus Euroopas ja Eestis**

Toimetuleku mõistet on kirjanduses palju kasutatud, kuid vähe defineeritud. Seda on kasutatud enamasti kasutatud sotsiaaltöös ja meditsiinis. Toimetulekut on seotud inimese või leibkonnaga ning sellest tuleneva seisundi või olukorraga. Toimetulekuoskused ja -võime võivad olla vähesed või puudulikud ning toimetulek võib vajada välist toetust või tuge. Toimetulekut mõjutavad keskkond, milles inimene või leibkond elab ning ühiskondlikud normid ja väärtused.

Toimetulekut on seostatud inimväärikusega ning defineeritud kui olukorda, kus inimene saab osaleda igapäevaelu tegevustes ning tema esmavajadused on rahuldatud (Henberg, Muller & Alekand, 2012, lk 8). Varasem Sotsiaalhoolekande seadus § 2 lg 2 defineeris toimetulekut kui võimet igapäevaelus toime tulla, nii füüsiliselt, kui ka psühhosotsiaalselt (Sotsiaalhoolekande seadus, 1995). Kehtivas sotsiaalhoolekandeseaduses mõistet defineeritud pole, kuid seda on kasutatud rohkem, kui sajal korral. „Eesti keele seletav sõnaraamat“ defineerib toimetulekut kui isiku või perekonna võimet igapäevaelus toime tulla (Toimetulek, 2009). Võib järeldada, et toimetulekut on samastatud materiaalse vormiga ehk rahaliste vahenditega ning mittemateriaalse vormiga ehk igapäevaelu toimingutega. Käesolevas töös on toimetulekut käsitletud kui kõrvalise abita toimetulekut nii materiaalses, kui ka mittemateriaalses vormis. Toimetulekuraskuste mõistet seostab autor leibkonna materiaalsete vahendite vähesusega ning võimetusega välise abita igapäevaelu toimingutega hakkama saada.

Toimetulek mõjutab leibkonna heaolu ning kaasatust ühiskonnas. Materiaalne toimetulek on üks heaolu kolmest põhikomponendist, mille alusel leibkond enda elukvaliteeti hindab. Heaolu tähendab, et inimese materiaalsed, sotsiaalsed ja kultuurilised vajadused on rahuldatud. Heaolu võimaldab eneseteostust ning tagab kindlustunde ja kaitse võimalike riskide eest. (Eesti Koostöö Kogu, 2015, lk 9) Heaolu suurenedes väärtustatakse rohkem vaba aega ja omavahelisi suhteid, tõuseb usaldus ja osalusvalmidus (Raikküla, 2012, lk 26). Eestis on koostatud „Heaolu arengukava aastateks 2016–2023“, mille põhimõtteks on luua nendele elanikkonna rühmadele, kes ise ei suuda turumajandusliku konkurentsi tingimustes kindlustada heaolu ja toimetulekut, võrdsed võimalused teistega, ning vähendada ja ennetada nende ühiskonna- ja majanduselust kõrvalejäämist (Sotsiaalministeerium, 2016a, lk 3).

Toimetulekuraskused mõjutavad tervet leibkonda, sest täiskasvanud leibkonnaliikmed vastutavad alaealiste leibkonnaliikmete heaolu eest. Peamised raskused võivad olla materiaalsed olles seotud leibkonna sissetulekute vähesusega. Töötasu, kui peamine sissetulekuallikas, mõjutab nii inimese enda kui ka tema pereliikmete elukvaliteeti, lisaks mõjutab töötasu suurus tulevikus pensionide suurust (Sotsiaalministeerium, 2016a, lk 36). Väheste materiaalsete ja immateriaalsete vahenditega toimetulekut nimetatakse vaesuseks. Vaesus, kui sotsiaalne nähtus, on olukord, kus indiviidi käsutuses olevad ressursid on ebapiisavad ning ei taga inimese sotsiaal-majanduslikku toimetulekut (Trumm, 2010, lk 7). Vaesust ja sellest tulenevat toimetulekuraskust põhjustavad mitmed erinevad tegurid. Euroopa Liidu 28 liikmesriigis läbi viidud uuringu analüüsi tulemusena leiti, et peamised vaesuse põhjused on ühiskondlik ebavõrdsus, madal palk, madalad sotsiaaltoetused, narkootikumide ja alkoholi kuritarvitamine, ebaõnnestumine, haigused, laiskus ja tahtejõu puudus (da Costa & Dias, 2015, lk 7–8).

Vaesus väljendub peale sissetulekute vähesuse ka teistes puuduse vormides. Vaesus piiritleb ühiskonnas osalemist ja mõjutab inimväärikust, soodustades sotsiaalset tõrjutust. Vaesuses elavatel lastel esinevad sellest tulenevalt mitmed probleemid – terviseprobleemid, õppimise ja arenemisega seotud võimaluste piiratus, käitumisprobleemid, piiratumad sotsiaalsed kontaktid, madalam enesehinnang. Vaesus ja sotsiaalne tõrjutus mõjutavad ja õõnestavad laste arengut ning tulevikuväljavaateid

rikkudes laste põhiõigusi. Alates 2000. aastast on vaesuse vähendamine Euroopa Liidu prioriteetide hulgas eesmärgiga takistada põlvkonnast põlvkonnale edasikandumist. Majandusliku toimetuleku toetamise läbi soovitakse piirata negatiivseid käitumismustreid, toetustest sõltuvat eluviisi ja vaesuse nõiaringist väljumist. (Sotsiaalministeerium, 2011, lk 45)

Majandusliku kõrvalejäämise all mõeldakse ka tööga hõivatust, läbi mille on võimalik ennetada toimetulekuraskuste tekkimist ning leevendada heaolu langust. Tööga hõivatuse protsent 2016. aastal oli 20-64 aastaste inimeste seas 76,3 (Kutsekoda, 2017, lk 4). Tööturule on elanikkonna vähenemise tõttu vähem sisenejaid ning rohkem väljujaid. Et tööhõivemäära säilitada, peaks kaasama kõik mitteaktiivsed inimesed ning olema tööga hõivatud kauem, kui praegu. (Tarum & Kutsar, 2018, lk 40) Viimastel aastatel on olnud noorte töötuse määr Euroopas keskmiselt kaks ja pool korda suurem, kui täiskasvanutel (Brenke, 2017, lk 458). Töötusest tulenevatel toimetulekuraskustel võib olla ka teisi põhjuseid. Elanikkonna vananedes võib tekkida oht, et töövõimeline inimene lahkub töölt eakama sugulase hooldamiskohustuse tõttu (Tarum & Kutsar, 2018, lk 40).

Leibkonna koosseis on viimasel aastakümnel muutunud ning seetõttu on esile kerkinud uued sotsiaalsed probleemid, mis põhjustavad toimetulekuraskusi. Traditsiooniliste abiellumiste määr on langenud seoses mittetraditsiooniliste kooseluvormidega – partnerid elavad erinevates elukohtades, abiellutakse elamisloa saamiseks, ollakse suhtes nädalavahetuseti, elatakse visiitkooselu või vabaabielu (OECD, 2011b, lk 24). Harjumuspärane peremudel on muutumas ning abielusid registreeritakse vähem, üksikvanematega leibkondade osakaal on kasvamas ning moodustunud on kärgperesid, kus vanemad toovad ühisesse koosellu kaasa lapsed eelnevatest kooseludest. Sündimus on madalam ja eluiga pikem, tänases perekonnas on vanavanemaid rohkem, kui lapsi. Pered elavad kooselu registreerimata, abielludes, aga seejärel lahutades, abiellutakse mitmeid kordi. Nii emad, kui ka isad ühendavad karjääri aktiivse pereeluga. Lastel on vähem õdesid ja vendi ning sagedasti esineb üksikvanemaga leibkondi ning kärgperekondi. (OECD, 2011a, lk 3)

Ka Eestis esineb harjumuspärase peremudeli muutusi. 2016. aastal elas abielus vanematega leibkondades 52,9% lastest, Euroopa keskmine on 69% ning Kreekas oli



see number 92% (Eurostat, 2018a). Üksikvanematega leibkondades kasvavate laste arv Eestis oli võrreldes eelnevate aastatega vähenenud ning 2016. aastal elas üksikvanemaga leibkonnas 15,5% lastest jäädes pisut alla Euroopa keskmisele 17%-le (Eurostat, 2018b). Peamisteks riskiteguriteks Eestis olid 2011. aastal välja toodud üksikvanematega leibkonnad, kolme- ja enamalapselised ning töötu vanemaga leibkonnad (Sotsiaalministeerium, 2011, lk 48). Täna on kolme- ja enamalapselistele peredele suunatud igakuiselt makstavate peretoetuste summa tõusnud. Vastavalt kehtivale Perekülvitiste seaduse § 21-le (2016) makstakse 2017. aasta esimesest juulist alates lasterikka pere toetust kolme kuni kuut last kasvatavale leibkonnale 300 eurot ja seitset ning enamat last kasvatavale perele 400 eurot.

Leibkondade igapäevaeluga toime tulemine sõltub majanduslikust võimekusest ja sotsiaalsest suutlikkusest. Majanduslik toimetulek on seotud leibkonna sissetulekute ja sissetulekute vähesus võib olla tingitud madalast palgast, puuduvatest oskustest, et kõrgemini tasustatavat tööd teha ning elukeskkonna töötamise võimalustest. Toimetuleku tasemele avaldab mõju ka leibkonna koosseis, elukeskkond, leibkonnaliikmete haridustase, tervislik seisund ja riiklik sotsiaalkindlustussüsteem.

## **1.2. Toimetulekuraskuste leevendamisele suunatud toetussüsteem Euroopas**

Riigi sotsiaalpoliitika tunnuseks on, et osa riigi tuludest kulutatakse sotsiaalvaldkonnale. Tehakse koostööd vabaühendustega ja luuakse riiklikke süsteeme ning võimalusi, et abistada erinevaid sihtrühmi. Riikide sotsiaalse kaitse süsteemid on pidevas arengus ning neid täiendatakse vastavalt uutele tekkinud sihtrühmadele. Ühtne sotsiaalsete põhimõtete järgimine ja riske leevendavate meetmete kasutamine võimaldab ennetada ja leevendada sotsiaalseid probleeme, selle hulgas ka toimetulekuraskusi ning seeläbi on võimalik elanikkonnal tunda ennast turvaliselt ja olla sotsiaalselt kaasatud ühiskonda.

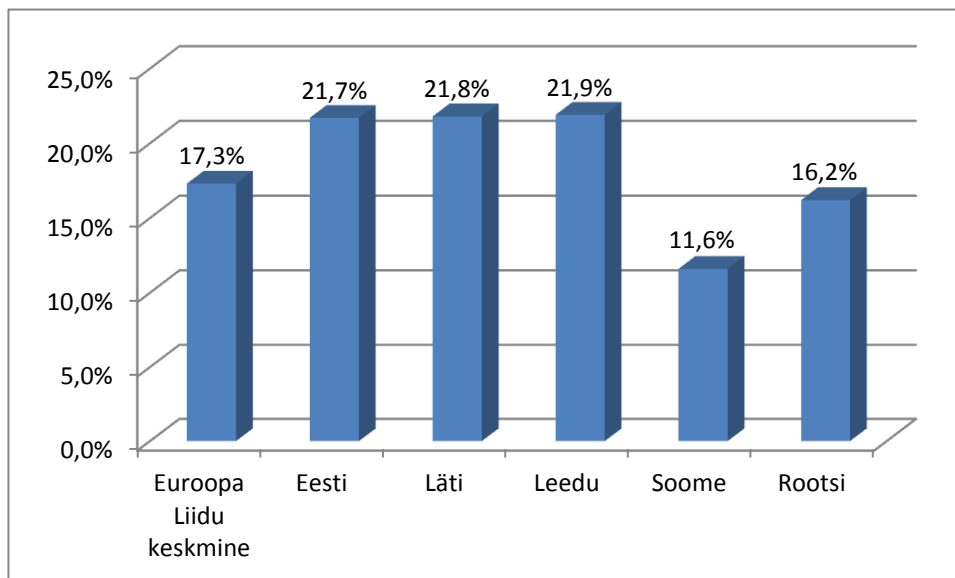
Avalikud institutsioonid peavad tagama sotsiaalse korra ja inimõiguste tekkeks ühtsed põhimõtted ja põhiõigused, need institutsioonid peaksid võimaldama ka inimestel elada paremat elu, luues soodsad tingimused majanduslikuks ja sotsiaalseks arenguks (OECD, 2017, lk 160). Sotsiaalse kaitse saab luua avaliku ja erasektori koostöös läbi mitmete abinõude eesmärgiga leevendada leibkondade toimetulekut sissetulekute vähenemise

või kaotuse korral. Levinumad sotsiaalse kaitse korraldamise viisid on sotsiaalkindlustus ja sotsiaalhoolekanne. Esimene neist tagab sissetuleku kas riigi eelarvest toetusena (nt toimetulekutoetus, töötutoetus, puudega inimeste sotsiaaltoetused) või kindlustusmakse kaudu makstava toetusena (nt ravikindlustus, töötuskindlustus, pensionikindlustus) sotsiaalsete riskide korral nagu töövõimetus, lapse sünd, toitja kaotus, surm jt. Sotsiaalhoolekande abil suurendatakse sotsiaalset kaasatust, leevendatakse ja tõrjutakse vaesust, sotsiaaltoetuste ja sotsiaalteenuste abil. (Leppik, 2015, lk 137) Eelkõige on sotsiaalpoliitika eesmärgiks tagada ühiskonna üldine heaolu ning kvaliteet (da Costa & Dias, 2015, lk 7–8).

Sotsiaalne võimekus väljendub heaolus, mis on enim seotud riigi majanduse arenguga. Heaolu on võimalik tagada läbi konkurentsivõime, ühtsuse ja majanduse arengu (Urseanu, 2013, lk 150). Sotsiaalset võimekust ja üldist heaolu saab hinnata läbi mitmete erinevate tegurite. Üheks heaolu hindamise aluse komponendiks on eratarbimine – eeldatakse, et teenuste ja kaupade tarbimine toob indiviidile kasu (Held, Rodenhäuser, Diefenbacher, & Zieschank, 2018, lk 392). Teiseks oluliseks tingimuseks on leibkondade eluase ja selle seisukord olenemata, kas selleks on isiklik eluase või üüripind. Leibkonna elamistingimused on seotud materiaalse toimetulekuga. Perede elukvaliteeti ning laste kasvu- ja arengukeskkonda saab mõjutada elamistingimusi parandavate meetmetega. Halvad elamistingimused põhjustavad põlvkondliku vaesuse tekkimist, sotsiaalset kihistumist ja halvendavad laste heaolu. Eluasemetest ei ole puudust, kuid mitmed neist ei ole kvaliteetsed ja leibkonna vajadustele vastavad. 51% paljulapselistest peredest hindab, et nende eluase vajab põhjalikku kapitaalremonti ning osades kodudes on puudu vee- ja kanalisatsiooniühendus. Uuringud kinnitavad, et eluaseme puudus ja kallidus mõjutab sündimust. On vaja luua keskkond, mis soodustaks sünde, vähendaks eluasemepuudust ning toetada seda, et eluruum vastaks perede vajadusele. (Sotsiaalministeerium, 2011, lk 50)

Mitmete Euroopa riikide siseriiklik süsteem erineb teistest Euroopa riikidest. Olulise piiranguna Euroopa sotsiaalpoliitika arengus on välja toodud Euroopa sotsiaalkaitstesüsteemi ühtset puudumist (Urseanu, 2013, lk 150). Siiski järgitakse Euroopa Liidu riikide seas ühtseid sotsiaalseid põhimõtteid, mille alusel viiakse sisse probleeme leevendavaid ja arengut soodustavaid meetmeid, et vähendada Euroopa Liidu

riikides sotsiaalsetesse riskigruppidesse sattunud inimeste arvu. Alljärgnev joonis 1 toob välja Eesti ja lähinaaberriikides vaesusriskis elavate inimeste arvu 2016. aastal. Joonisest 1 selgub, et Balti riigid on enim ohustatud.



**Joonis 1.** 2016. aastal Eesti ja naaberriikide vaesusriskis elavate inimeste arv protsentides (Eurostat, 2018b, andmete põhjal autori koostatud)

Sotsiaalsete riskide vähendamise meetmed on olulised Euroopa Liidu majanduse tugevdamiseks. 2010. aasta kuulutati vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise aastaks. Seati neli eesmärki, milleks olid teadlikkuse tõstmine, uute partnerlussuhete loomine, impulssi loomine ning tugeva poliitika kindlustamine vaesuse vastu võitlemiseks. Alaeesmärgid toetasid põhieesmärke, rõhutades vaesuses elavate ja sotsiaalselt tõrjutud inimeste õigust elada väärikalt ning olla kaasatud ühiskonda, eesmärgiga tõhustada poliitilisi meetmeid selle saavutamiseks ning rõhutades kollektiivselt vastutust nii sotsiaalse tõrjutuse, kui ka vaesuse vastu võitlemises. (European Commission, 2011, lk 2)

Hinnati saavutatud tulemusi ning kirjeldati tegevuste mõju. Sotsiaalse tõrjutuse ja vaesuse leevendamise tegevustes keskenduti riskigruppidele (lapsed, noored, naised, eakad, kodutud, sisserändajad ja etnilised vähemused) viies läbi üritusi, projekte, teavituskampaaniaid, teavitades ja kaasates sihtgruppi, valitsusasutusi, valitsuseväliseid asutusi, sidusgruppe ja sotsiaalpartnereid. Selle tegevuse tulemusena on saadud uut

hoogu tänases Euroopa– valdkonnas töötavad inimesed on saanud uut motivatsiooni ning ideid ja võimalusi, et panustada vaesuse ja sotsiaalse tõrjutusega võitlemisse. (Euroopa Komisjon, 2012, lk 1–3)

Enim puudust kannatavatele isikutele on loodud aastateks 2014–2020 programm, materiaalse ilmajäätuse ja tõrjutuse vähendamiseks. Enim puudust kannatavate isikute abifondi meetmed annavad mitterahalist abi toidupuuduse leevendamiseks, vähendavad vaesust ja tugevdavad sotsiaalset ühetkuuluvust. Abifondi toel toetatakse tõsisel puudusel elavaid leibkondi ja inimesi, kes kannatavad sotsiaalse tõrjutuse all seoses kodutusega, laste vaesusega või toidupuudusega. Abifond arvestab abi suuruse määramisel liikmesriikide Eurostati andmete põhjal tööpuudust ja materiaalsel ilmajäätust. (Euroopa Liidu Teataja, 2014, lk 1–2)

Töötasud on tõusnud ning leibkondade heaolu on järk-järgult paranemas, kuid tööturg ning sotsiaalsete tingimuste paranemine on endiselt päevakorral. Viimastel aastatel on Eesti, Läti ja Leedu turgudel olnud märgatav taastumine ning majanduskriisijärgselt on tööpuudus nendes riikides langenud. (Social Protection Committee, 2016, lk 38, 44) Töötasude tõus võimaldab leevendada ja ennetada vaesust ning sotsiaalset tõrjutust. 2017. aasta peamiste prioriteetide hulgas on majanduskasvu soodustamine ja töökohtade loomine, sotsiaalse mõõtmise süvendamine (sh sotsiaalkindlustussüsteemide pikaajaline jätkusuutlikkus), kodanike turvalisus ja kaitse, aga ka sisserändepoliitika reformimine ning Euroopa ühine varjupaigasüsteemi reform (European Commission, 2016, lk 1).

Euroopa Liidu riikide sotsiaalpoliitikat mõjutavad Euroopa Liitu ühtsed eesmärgid ja riigi poolt seatud eesmärgid. Euroopa Liidu ühised põhimõtted sotsiaalsete riskide ennetamisel ja leevendamisel keskenduvad peamiselt ühiskonna muutumisega seonduvatele ja majandusega seotud probleemidele. Ühiste meetmete järgimise tulemusena on võimalik arendada riiklikke sotsiaaltöö süsteeme ning lahendada riikidesiseseid, kui ka laiemaid probleeme.

### **1.3. Toiduabitoetuse süsteemid ning Euroopa Liidu toiduabitoetus**

Iga leibkonna ning üksinda elava inimese sundkulutuseks on toit ja eluasemekulud. Sissetulekute langedes väheneb toidu hankimise võimekus ehk tekib toidupuudus. Toidu puudus esineb mitmetes eri vormides nagu toidu kvaliteedi langus, osade toidugruppide puudus (nt puuviljad) või täisvääruslike toiduainete vähene kättesaadavus. Euroopa Liidus on toidupuuduse vähendamiseks loodud meede ning enamikes riikides tegeletakse toidu raiskamise vähendamisega ja ümber jaotamisega puudust kannatavatele inimestele.

Toiduga kindlustamatuse all kannatab ligi 795 miljonit inimest maailmas, toiduga kindlustamatus ehk toidupuudus väljendub toidu kättesaadavuses, hinnas, kultuurilistes eripärades ja sellest tulenevalt toiduainete hankimises ning kasutamises (Jones, 2017, lk 264). Maailma toiduga kindlustatuse komitee hinnangul toiduga kindlustatust saab mõõta nelja tunnuse alusel – toidu kättesaadavus, juurdepääs, kasutamine ja stabiilsus. Nälgjatunde kaotamiseks tuleb poliitiliselt sekkuda vastavalt olukorrale. Näiteks tootlikkuse suurendamine, maaelu arengu soodustamine, infrastruktuuri areng, investeeringud tervishoidu ja haridusse ning sotsiaalkaitse tõhustamine. (Committee on..., 2015, lk 1)

Euroopa riikides leevendatakse toidupuudust peamiselt kohalike toidupankade kaudu ning jaotatakse sihtgrupile Euroopa Liidu toiduabi. Euroopa riikide valitsused on hakanud toetama mittetulunduslikke algatusi, mis käsitlevad toiduvaesust eesmärgiga tõsta inimeste teadlikust toidujäätmete vähendamisest ja võimaldada toidu ümberjaotamist neile, kes seda vajavad (Baglioni, de Pieri, Tallarico, 2016, lk 2034). Toidupangad tegutsevad vabaühendustena toetamaks riiklikku sotsiaaltöö korraldust. Toidupanga missiooniks on koguda tasuta ära antavaid toiduaineid – sortida, hoiustada ja jälgida ning vahendada heategevusorganisatsioonidele, et ennetada ja leevendada toimetulekuraskusi (Clevy, 2016). Toidupankade võrgustik on pidevas arenemises. FEBA kodulehelt leitavate andmete põhjal tegutsevad toidupangad 23-es Euroopa riigis. Eesti toidupankade võrgustikku kuulub 14 toidupanka, igaüks on asutatud erineva organisatsiooni poolt Eesti suuremates linnades ning näiteks 2016. aastal jaotati

tegevuse käigus nädalas toiduabi keskmiselt 9410-le inimesele. (Eesti Toidupank, 2017, lk 3).

Prantsusmaa kümnes maakonnas tegutseb 101 toidupanka. Toidupangale kuulub 80 591 m<sup>2</sup> laopinda ja 316 veoautot. Toidupanga töös osalevad rohkem kui 4000 vabatahtlikku ja 200 palgatöötajat. Keskmiselt kogutakse aastas 110 000 tonni toiduaineid mis jaotatakse kahele miljonile inimesele. See kogus on samaväärne 200 miljoni toidukorraga. Toidupangal on 5000 koostööpartnerit heategevuses. (Clevy, 2016)

Euroopa Liidu toiduabi toetust, kui iga-aastast programmi, on rakendatud aastast 1987 ning toiduabiprogrammi eesmärgiks on aidata enim puudust kannatavaid isikuid. Iga riik määrab enda abisaajate sihtrühma. Euroopa Liidu toiduabi Eestis on kättesaadav kõikides maakondades. Toiduabi toetuse eesmärgiks on vähendada sihtgrupi toidupuudust ja toetada toimetulekut läbi toiduabi jaotamise, abi jaotatakse kohaliku omavalitsuse jaotuspunktides üle Eesti (Rahandusministeerium, 2014, lk 5). Rumeenias moodustavad sihtrühma sotsiaaltoetuste saajad, töötud, madala sissetulekuga pensionärid ja puuetega inimesed (Dorondel & Popa, 2014, lk 124). Saksamaal on peamiseks sihtgrupiks sisserändajad ja kodutud ning sisserändajatest lastega pered (Federal Ministry of ..., 2014, lk 1–2).

Toiduabi jaotatakse kaks korda aastas, kevadel ja sügisel. Toiduabitoetuse saamise üheks aluseks on toimetulekutoetus. Toimetulekupiiri määramisel lähtutakse Statistikaameti poolt arvestatud minimaalse toidukorvi maksumusega, seetõttu lähtutakse, et toit on toimetulekuraskustes inimestele suurim kuluartikkel (Rahandusministeerium, 2014, lk 5). Seda kinnitab ka Eesti inimarengu aruanne 2014/2015, et võrreldes teiste riikide kodanikega, kulub eestlastel enim toidule ja vähem vabale ajale ning kultuurile (Eesti Koostöö Kogu, 2015, lk 13).

Enamasti on toimetulekuraskus tingitud ajutisest majandusliku võimekuse vähenemisest. Põial rapordi (2017, lk 3) kohaselt on 72% abisaajatest aktiivselt kaasatud erinevate leevendavate meetmete kaudu. Umbes kümme tuhat toiduabi toetuse saajat on alla 15-aastased, kaks tuhat inimest vanuses 16+ õpivad tasemeõppes ning natuke üle kaheksa ja poole tuhande inimese on osalenud kas töötukassa või ESF meetmetes. Kokku on väljastatud toidupakke rohkem, kuid osad toetuse saajad kattuvad

kevadisel ja sügisel toiduabi jagamisel. 2016. aasta seirearuandes on välja toodud järgnevalt (Põial, 2017): „2016. aastal jagati kokku toiduabi 790 tonni (50 608 toidupakki) 29 516 unikaalsele abi saajale, mitmed inimesed said toidupaki mõlemal jagamisel. 2016. aasta eelarve oli 1 480 667 eurot.“ (lk 3)

Enim puudust kannatavatele isikutele toiduabi jaotamiseks kaasatakse partneritena mittetulunduslikke vabatahtlike organisatsioone, kelle vahendusel jõuab ostetud toiduabi lõpptarbijale (Federal Ministry of..., 2014, lk 3). Kaks korda aastas jaotatavat Euroopa Liidu toiduabi Eestis koordineerivad maakondades asuvad toidupangad. Euroopa Liidu toetusel jagatav toiduabipakk on riiklikul tasandil olulise tähtsusega, sest Eestis puudub ühtne toiduga kindlustatuse skeem (Rahandusministeerium, 2014, lk 5). 2016. aastal tehti kokku 50 000 töötundi, et koguda, sorteerida, pakkida ja jaotada sama aasta sügisel Euroopa Liidu toiduabi (Eesti Toidupank, 2017, lk 3).

Lisaks toiduabi toetusele, on võimalik jaotuspunktides saada informatsiooni, nõustamist ja/või teenustele suunamist. Toiduabi jagamisel antakse toetuse saajale infovoldik, milles sisaldub info muudest abistavatest teenustest, mida on võimalik abisaajal kasutada partnerorganisatsioonide vahendusel. Partnerorganisatsioonideks võivad olla kohalik omavalitsus, töötukassa, kohalikud MTÜd või ESF pakutavad meetmed. 2017. aastal asendas infovoldikut ajakiri, mis sisaldas infot uute toetuste ja teenuste kohta ning jaotatavate toiduainete sisul põhinevaid toiduretsepte. Toetuse saajatele pakub kohalik omavalitsus või koostööpartneriks olev MTÜ vastavalt olukorrale võlanõustamist, tugiisiku ja isikliku abistaja teenust ning sotsiaaltransporti. (Põial, 2017, lk 3)

Peamised toidupuudust leevendavad meetmed on toiduraiskamise vähendamine jaotades ümber, toidupankade vahendusel, toiduabi puudust kannatavatele inimestele ja Euroopa Liidus ühtselt jaotatav toiduabi toetus. Euroopa Liidu toiduabi toetuse saajate sihtrühma on määranud iga riik ise ning toiduabi jaotatakse partnerorganisatsioonide vahendusel. Eestis jaotatakse toiduabi sissetulekust sõltuvalt allpool toimetulekupiiri elavatele leibkondadele.

#### **1.4. Toimetulekuraskustesse sattunud leibkondadele suunatud teenused ja toetused Eestis**

Eesti riigi sotsiaalpoliitika eesmärgiks on tagada riigis elavate ja töötavate isikute heaolu ja ära hoida sotsiaalsete riskide teket. Toimetulekuraskuste või sotsiaalsete riskide tekkimisel võimaldatakse abivajajale teenuseid ja toetusi, et taastada inimese iseseisvus ja heaolu. Sotsiaalpoliitilised eesmärgid, põhimõtted, prioriteedid ning meetmed tuuakse välja arengukavades, mida järgivad sotsiaaltööd tegevad organisatsioonid ja institutsioonid.

Kohalikule omavalitsusele tagab riik igal aastal ressursid, mida on võimalik kasutada sotsiaalteenuste edendamiseks või sotsiaaltoetuste maksmiseks, et toetada abivajavate isikute iseseisvat toimetulekut (Sotsiaalministeerium, 2016b, lk 127). Sotsiaalsete riskide tekkimisel rakendatakse vastavaid sotsiaalhoolekandesüsteemi teenuseid ja toetusi, et tagada abivajaja iseseisev toimetulek. Sotsiaalhoolekande põhimõtted abi andmisel on sätestatud kehtivas Sotsiaalhoolekande seaduses §3. Abi andmisel, abimeetmete valikul ja kohandamisel nõustatakse isikut, kaasatakse abi vajavat isikut kõikidel etappidel, lähtutakse isiku ja/või pere vajadustest, eelistades sellist abi, mis suurendab isiku iseseisvat toimetulekut (Sotsiaalhoolekande seadus, 2015).

Välja on töötatud teenused ja toetused, mis on kättesaadavad kohaliku omavalitsuse ja riigi ning vabaühenduste koostöös. Vabaühenduste sotsiaal-majanduslik panus ühiskonda väljendub tegevustes, mis ei leia riigi poolt piisavalt toetust riigieelarvest, kuid mida on võimalik katta kaasates vabatahtlikke (Kodanikuühiskonna Sihtkapital, 2010, lk 4). Lisaks on avalikul sektoril võimalik delegeerida teenuste osutamist edasi vabaühendustele aga ka erasektorile. Vabaühenduste kaasamisel avaliku sektori poolt teenuste osutamisse võib olla eeliseid. Mitmetes valdkondades on neil kompetentsus, teadmised ning otsene kokkupuude sihtgrupiga või riskirühmadega. (Lember, Parrest, Tohvri, 2011, lk 11) Vabaühenduste ja riiklike institutsioonide koostöös on võimalik saavutada paremaid eesmärgist lähtuvaid tulemusi ning olla sihtgrupi lähedal.

Ennetava ja leevendava abinõuna on tagatud riiklikud toetused riskirühmadele. Lastega peredele toetuseks kehtib peretoetuste süsteem. Perekülvitised jagunevad eesmärgist lähtuvalt kolmeks: sündimuse suurendamise meetmed, vaesuse vähendamise meetmed



ja tööhõive edendamise meetmed. Peretoetuste süsteem Eestis on universaalne, ehk seda on õigus saada igal lapsel. Lisaks universaalsele toetusele pakutakse täiendavat toetust üksikvanemaga, kolme- ja enamalapselistele ning seitsme- ja enamalapselistele leibkondadele. Soodustamaks sündimuse suurendamist makstakse lapse sünni järgselt vanemahüvitist. Vanemahüvitise eesmärk on tagada lapse heaolu aga ka soolise võrdõiguslikkuse vähendamine, võimaldades isadele suuremat osalust lapse kasvatamises ning suurendades perede turvatunnet. (Sotsiaalministeerium, 2011, lk 46–49)

Kohaliku omavalitsuse roll on toetada kohalike inimeste iseseisvat toimetulekut ning vajadusel pakkuda toetavaid teenuseid ja toetusi. Kohaliku omavalitsuse ülesandeks on sotsiaalhoolekande korraldus – sotsiaalabiteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi osutamine ning sotsiaaltoetuste määramine. Suuremates kohalikes omavalitsustes tegutsevad supiköögid, varjupaigad, öömajad, väiksemates pakutakse sotsiaalkortereid. (Sotsiaalministeerium, 2016b, lk 143)

Sotsiaalhoolekandeline abi on suunatud toimetulekuraskuste leevendamisele. Teenuste ja toetuste saamiseks peab taotleja vastama väljatoodud tingimustele. Puuduse leevendamiseks on võimalik saada kohalikult omavalitsuselt sotsiaalteenuseid ja ka muud sotsiaalabi. Kui kõik muud meetmed on osutunud ebaefektiivseks, maksab kohalik omavalitsus riiklikku abi – toimetulekutoetust. Toimetulekutoetus on mõeldud alla poole toimetulekupiiri elavale leibkonnale/inimesele minimaalse sissetulekuna esmavajaduste rahuldamiseks ehk seeläbi tagatakse eluasemekulud, kulud toidule ja riietusele. (Viies, 2009, lk 7)

Sissetulekust sõltuva toetusena makstakse toimetulekuraskustes lastega peredele vajaduspõhist peretoetust. 2013. aastast kehtima hakanud vajaduspõhist peretoetust makstakse leibkondadele, kus on peretoetuste seaduse alusel toetust saav laps, ning kui leibkond saab toimetulekutoetust või kui leibkonna sissetulek on allpool vajaduspõhise peretoetuse miinimummäära. Toetuse suurus alates 2015. aastast on ühelapselisele leibkonnale 45 eurot ning kahe- ja enamalapselisele leibkonnale 90 eurot. Toetust makstakse taotlemisele järgneval kolmel järjestikulisel kuul. (Sotsiaalministeerium, 2016b, lk 113)

Parim leibkonna vaesuse leevendamise meede on tööga hõivatus, ning töötukassa poolt pakutavate toetavate teenuste eesmärk on soodustada tööga hõivatust (Sotsiaalministeerium, 2011, lk 51). Töötamine võimaldab teenida töötasu ning igakuine töötasude laekumine tagab perede kindlustunde ja turvatunde ennetades võimalike toimetulekuraskuste teket. Tööga hõivatust toetab töötukassa arvestades töötajate eripäradega ning võimalike puudustega.

Töötukassa missiooniks on leida igale inimesele sobiv töö, mis tagaks iseseisva toimetuleku ja sotsiaalse kaasatuse. Tagatakse toetus tööellu astujatele, pikalt tööelust kõrvale jäänutele, töökohtade vahetusel, vähenenud töövõime korral kogu tööelu vältel. Valmistatakse ette töökohti, tehakse koostööd tööandjatega. Tööotsijatega tegeleb personaalne nõustaja, arvestades tööotsijate eripäradega. Makstakse hüvitisi ja toetusi, mis võimaldavad tööd säilitada ning turvaliselt tööd teha. (Eesti Töötukassa 2015, lk 5) Ka töötukassa kaasab kogu nõustamise ja toetamise protsessi jooksul tööotsijat. Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 3 järgi peab töötu olema valmis koheselt tööle asuma ja otsima iseseisvalt tööd, abistamiseks koostatakse tööotsimiskava ning määratakse kohtumised konsultandiga (Tööturuteenuste ja -toetuste seadus, 2005).

Nõustaja või sotsiaaltöötaja koostöö abi vajava kliendiga või tööotsijaga on olulise tähtsusega. Ühiste eesmärkide seadmine tagab parema tulemuse ja ennetuse. Et tõsta sotsiaalteenuste kvaliteeti ja tulemuslikkust, töötatakse välja sotsiaalteenustele ühtne kvaliteedipoliitika, millega koos luuakse järelvalvesüsteem. Järjepidev järelvalve võimaldab teha ettepanekuid ja järeldusi sotsiaalteenuste kvaliteedi parandamiseks. Sotsiaaltöö kvaliteeti on võimalik parandada, korraldades sotsiaaltöötajatele, riiklike sotsiaalteenuste osutajatele ning kohaliku omavalitsuse ja maavalitsuse juhtidele koolituspäevi ning teabepäevi. Inimeste teadlikus sotsiaalhoolekande teenustest ja enda õigustest võimaldab tõsta sotsiaalteenuste kvaliteeti. (Sotsiaalministeerium, 2016a, lk 31)

Eestis on tagatud toimetulekuraskuste korral mitmete erinevate institutsioonide, vabaühenduste ja organisatsioonide koostöös puudust leevendavad ning ennetavad toetused ja teenused. Toetuste ja teenuste loomisel on arvestatud praeguste ja prognoositavate riskigruppidega. Abi andmisel on lähtutud abi saaja hetkeolukorrast ning vajadustest.

## **2. EUROOPA LIIDU TOIDUABI SAAJATE JA EUROOPA LIIDU TOIDUABI SIHTGRUPIGA TEGELEVATE SOTSIAALTÖÖ SPETSIALISTIDEGA LÄBIVIIDUD UURING**

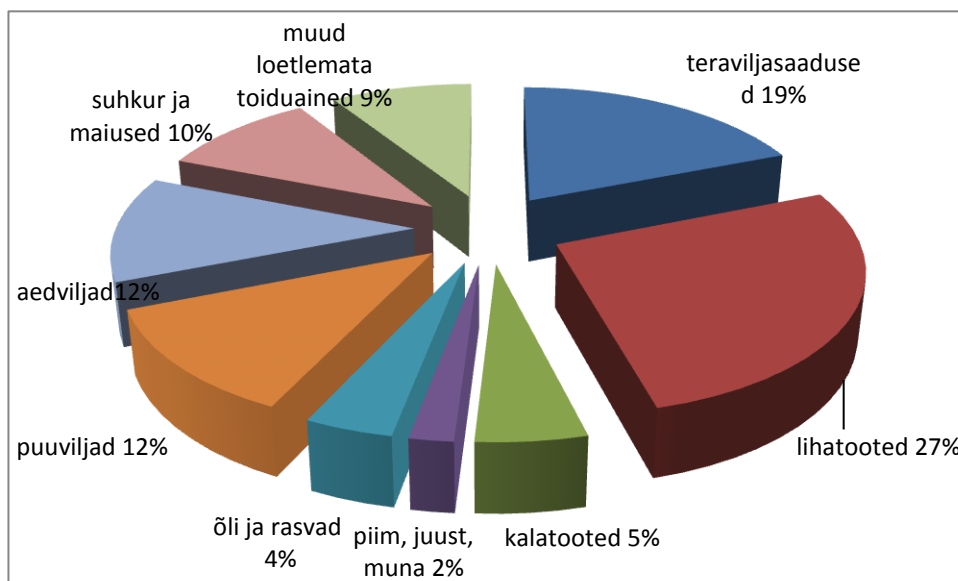
### **2.1. Euroopa Liidu toiduabitoetuse korraldus ja jaotamine Pärnumaal**

Lõputöö vaatleb Euroopa Liidu toiduabi jaotamist Pärnumaal 2018. aasta kevadisel jaotusperioodil. Alates 2014 aastast koordineerib Euroopa Liidu toiduabi jaotamist Pärnumaal Pärnu Toidupank MTÜ. Lõputöö autor on osalenud Pärnu Toidupanga töös seitse aastat. Pärnu linna toiduabi väljastatakse abisaajale Pärnu linnast ning Pärnu maakonnas jagavad seda kohalike omavalitsuste jaotuspunktid.

2018. aasta kevadine põhijagamine toimub 31.03–14.05 ning järeljagamine 15.05–29.05. Järeljagamise käigus jaotatakse samadel alustel uuesti toiduabikomplektid, millele põhiperioodi jooksul järgi ei tulnud või millest loobuti. Kohalikud toidupangad koordineerivad oma piirkonnas Euroopa Liidu toiduabi jaotamise süsteemi, paika on pandud, kuidas ja millal jaotatakse toiduabi kohalikule omavalitsusele ning neile, kes tulevad komplektile ise järgi. (Eesti Toidupank, 2018a, lk 1,3)

Toiduabi toetus võimaldab toetuse saajate hulgas leevendada toimetulekuraskusi. Jaotatav toiduabi koosneb kaua säilivatest toiduainetest, et minimaliseerida riknemist ja terviseriske. Toidupakk sisaldab liha- ja kalakonserve, purgisuppe, toitaineterikkaid teravilju, kuivatatud puuvilju, millest on võimalik kombineerida einet. (Põial, 2017, lk 6)

Alljärgnev joonis 2 toob välja Pärnumaa elanike terve aasta toidukulutused kaubakategooriate kaupa 2016. aastal.



**Joonis 2.** Pärnu maakonna leibkonnaliikme kulutused toidule ja alkoholita jookidele 2016. aastal toiduliikide kaupa (Statistikaamet, 2017)

2018 aasta kevadise toidukomplekti koostis on välja toodud lisas 1. Komplekt koosneb tatrast, nisujahust, riisist, 8-vilja helvestest, punastest läätsedest, suhkrust, sealihakonservidest, sprotikonservidest, tomatikastmes praetud räimed konservidest, veiselihakonservidest, värsekapasaboršist, praekapsast, tumedast šokolaadist, kohvist, teest, tükeldatud tomatitest, ananassikonservist, kõrvitsaseemnetest ja meest (Eesti Toidupank, 2018b, lk 1).

Viimasel kolmel aastal on Euroopa Liidu toiduabi jaotatud samadel alustel. Eestis on toiduabitoetus mõeldud neile, kes on toimetulekutoetuse saajad, toimetulekutoetuse taotlejad, kes sissetulekutest lähtuvalt on õigustatud toimetulekutoetust saama ning toimetulekutoetuse taotlejad, kelle sissetulek on ületanud toimetulekutoetuse piirmäära kuni 15%. Lisaks saavad Euroopa Liidu toiduabitoetust vajaduspõhise peretoetuse saajad ning varjupaigategenuse kasutajad. (Põial, 2016, lk 2)

Euroopa Liidu toiduabi jaotatakse kevadel ja sügisel. Toiduabi koosneb kauasäilivatest toiduainetest. Õigustatud isikud saavad toiduabi kätte võimalikult elukoha lähedalt.

Toiduabi jaotatakse etteantud jaotusperioodi vältel eelnevalt paika pandud kuupäevadel ja kellaaegadel.

## **2.2. Uurimismetoodika, uuringu läbiviimine ja valimi kirjeldus**

Käesolevas peatükis antakse ülevaade uurimuse uurimismetoodikast ja valimist. Uurimuse läbiviimiseks kasutati kvantitatiivset ja kvalitatiivset uurimismeetodit. Intervjuu meetodil läbi viidav kvalitatiivne uurimismeetod võimaldas kirjeldada hetkeolukorda ja teha intervjuusid, küsida avatud küsimusi ja kasutada väikest valimit. Kvalitatiivset uurimismeetodit iseloomustas uurimine loomulikes tingimustes, huvituti subjektiivsetest arvamustest. Uurimistööl on andmetest lähtuv iseloom, töötati mitteamvuliste andmetega ning tulemuseks on teooria või põhjalikud detailsed kirjeldused uuritavast teemast. Kvantitatiivse uurimismeetodi puhul kirjeldatakse suurte populatsioonide üldiseid näitajaid, see on orienteeritud põhjuste ja tagajärgede väljaselgitamisele, andmete kogumine väljendub suletud lõpuga küsimustes ja sisaldab arvandmeid. (Õunapuu, 2014, lk 54–56)

Kvantitatiivne uurimismeetod võimaldas ankeetküsitluse abil koguda andmeid Euroopa Liidu toiduabitoetuse saajate kohta. Andmete kogumiseks viidi läbi struktureeritud ankeetküsitlus 2018. aasta kevadise Euroopa Liidu toiduabi saajate hulgas Pärnumaal ning tehti ekspertintervjuud sihtgrupiga tegelevate sotsiaaltöö spetsialistidega.

Käesoleva uurimistöö intervjuudes on mitteamvulised andmed, vastajad olid endale loomulikus keskkonnas ning vestluse käigus selgus vastajate subjektiivne arvamus, hinnang, nägemus. Valimi moodustasid Euroopa Liidu toiduabi jaotamisega tegelevad kaheksa Pärnu maakonna sotsiaaltöö spetsialisti. Vastanute hulgas oli üks sotsiaalmaja juhataja, üks sotsiaalnõunik ning kuus sotsiaaltöötajat/sotsiaaltöö konsultanti, uurimus hõlmates vastanuid nii Pärnu linnast, Pärnu linnaga piirnevast omavalitsusest kui ka maakonna kaugeimast vallast. Eelnevalt veendus intervjuu läbiviija, et sotsiaaltöötaja on varasemalt tegelenud Euroopa Liidu toiduabi jaotamisega kohalikus omavalitsuses ning on kursis leibkondade hetkeolukorraga. Pikaajaliselt abisaajate ja Euroopa Liidu toiduabi jaotamisega tegelevate sotsiaaltööspetsialistide väljaselgitamine oli oluline, kuna peale haldusreformi ei jätkanud mitmed sotsiaaltööspetsialistid oma endistel ametikohtadel, seetõttu ka planeeritud intervjuueeritavate arv vähenes. Intervjuueerija oli eelnevalt

teavitanud sotsiaaltöõspetsialiste intervjuu läbiviimisest ning intervjuu viidi läbi sotsiaaltöõspetsialistide töökohtadel. Kõikidel juhtudel nõustuti intervjuu salvestamisega. Andmete analüüsimiseks esmalt vestlused transkribeeriti, seejärel toodi tekstimaterjalist esile oluline ja analüüsiti saadud tulemusi. Tagamaks anonüümsust anti intervjuus osalejatele vastav tähis, vastaja 1 tähiseks on V1, vastaja 2 tähiseks on V2 jne. Vastavalt märgistusele on võimalik eristada vastanuid ning jälgida intervjuueeritavate peamisi seisukohti.

Intervjuud sotsiaaltöõspetsialistidega viidi läbi 5.–13.03.2018. Intervjuu toimumisest teavitati sihtgrupiga tol hetkel töötavaid sotsiaaltöõspetsialiste 2017. sügisel toimunud Euroopa Liidu toiduabi jaotamise ajal. Peale omavalitsuste liitmist ning uute valdade teket ei jätkanud mitmed varasemalt Euroopa Liidu toiduabi jaotamisega tegelenud spetsialistid senist tööd. Kokku saadeti kaksteist intervjuusoovi avaldust e-kirjana nendele sotsiaaltöõspetsialistidele, kes jätkasid erialasel tööl. Saadetud e-kirjale vastati ühe sotsiaaltöõspetsialisti poolt, teistele respondentidele helistati nõusoleku täpsustamiseks ning lepitati kokku intervjuu aeg. Kaks sotsiaaltöõspetsialisti olid haiguslehel ning kahel korral jäi telefonikontakt saavutamata. Ühel juhul paluti saata intervjuu küsimused e-kirja teel, et vastata kirjalikult, kuid vastust ei järgnenud. Ühel juhul intervjuule minnes avaldas sealne sotsiaaltöötaja soovi teha intervjuu koos sotsiaalnõunikuga, kes oma varasemas töös oli uuritava sihtgrupiga tegelenud, tehti paarisintervjuu. Kõik intervjuud olid konfidentsiaalsed.

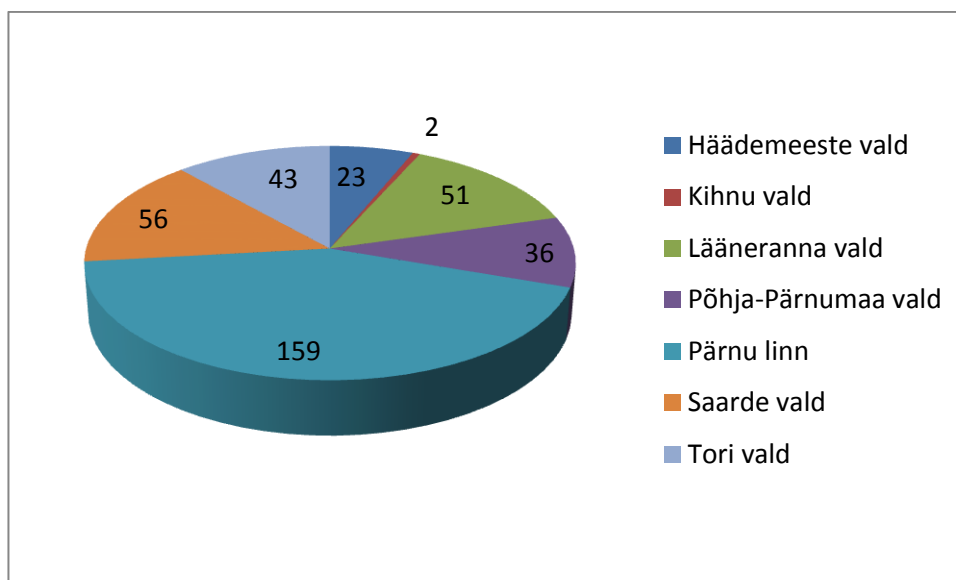
Iga intervjuu algas esmalt lõputöö teema, eesmärkide ja uurimisküsimuste tutvustamisega. Seejärel järgnes intervjuueerija tutvustus ning nõusolek vestluse salvestamiseks. Vestlust salvestades ei öeldud sotsiaaltöötaja nime, et vastajal oleks vabam vastata küsimustele. Anonüümsus oli vajalik sotsiaaltöõ spetsialistide kaitseks, nende arvamuse, ettepanekute ja kitsaskohtade välja selgitamiseks, kuna ettepanekute, soovitude ja kriitika vahel ei ole selget piiri.

Intervjuu küsimused olid avatud vastustega ning kõigile esitati samad küsimused. Intervjuud kulgesid loomuliku vestlusena. Mitmel juhul vastati ühe küsimuse käigus sujuvalt ka mõnele järgnevale küsimusele. Vestluse mõttepauside järel intervjuueerija kordas intervjuueeritava viimast mõtet ning vestlus jätkus. Intervjuu küsimused olid planeeritud vastavalt tõstatatud uurimisküsimustele. Mõtteliselt võis küsimused jagada

kolmeks, sotsiaaltöötajate rolli täpsustavateks (kuus küsimust), sihtgruppi täpsustavaks (kaks küsimust) ning abi saajate toimetuleku mõju hindavateks (kaks küsimust). Intervjuu tulemused võimaldasid määratlada abisaajaid, analüüsida toetuse mõju toetuse saaja toimetulekule ning sotsiaaltöötajate rolli, võimalusi ja kitsaskohti Euroopa Liidu toiduabi jaotamisel.

Ankeetküsitluse üldkogumiks olid 2018. aasta kevadise toetuse saajad Pärnumaal, valimi moodustas 117 leibkonda. Küsitlus ei keskendunud üksikisiku vastuste väljaselgitamisele, vaid üldistele seisukohtadele ja seostele. Küsitlusele oli võimalik vastata paki kättesaamisel jaotuspunktides täites küsitluse paberikandjal. Ankeetküsitlus on toodud lisas 1. Ankeetküsitluste täitmine toimus samaaegselt terves maakonnas. Sügisesel perioodil aastal 2017 oli Pärnu linna nimekirjas 127 kahe- ja enamaliikmelist leibkonda, kes olid õigustatud Euroopa Liidu toiduabi saama. Pärnu linna abivajajad moodustavad kogu Pärnu maakonna abivajajatest 39% (Sotsiaalministeerium, 2017). Eelneva jaotusperioodi andmete põhjal prognoositi küsitlusele vastajate koguarvuks 100–150 respondenti. Pärnu maakonna 2018. aasta kevadisel Euroopa Liidu toiduabi jagamisel sai toiduabi 817 leibkonda, neist 370 olid kahe- ja enamaliikmelised leibkonnad. Joonisel 3 on välja toodud leibkondade arv kohalike omavalitsuste lõikes.

Ankeetküsitlus viidi läbi 2.04.2018–6.04.2018. Seda teostati Pärnu linnas esmaspäeval, teisipäeval, kolmapäeval, neljapäeval ja reedel, mil jaotati nimekirja alustel toiduabipakke. Küsitluse täitmisest keeldus umbes kümmekond perekonda tuues välja aja puuduse, kahel juhul sooviti venekeelset ankeeti, keeldudes suusõnalisest tõlkest. Ankeetküsitlus oli eesti keeles ning umbes kümnekonnal juhul tõlgiti küsimused ja vastused suusõnaliselt vene keelde.



**Joonis 3.** Pärnu maakonna 2018. a kevadise Euroopa Liidu toiduabi saajate kahe- ja enamaliikmeliste leibkondade arv (autori koostatud)

Põhja-Pärnumaal kaasati intervjuude läbiviimiseks kohalik abi jaotav sotsiaaltööpersonal, kellele edastati paberkandjal uurimuse ankeedid. Sealsest vallast oli arvukalt vastajaid, kuna nemad lõpetasid põhijagamise küsitluse läbiviimise perioodil. Saarde vallas sai täita ankeete kohapeal neljapäeval ja reedel. Tori valla abisaajad täitsid seda ühes jaotuspunktis. Teised jaotuspunktid ei olnud jaotamist alustanud, kuna planeeritud oli nimekirja ja kauba liikumine vastavalt graafikule. Häädemeeste vallas soovis lõputöö autor ankeetküsimustiku läbiviimiseks viibida jaotuspäeval koos kohaliku sotsiaaltööspsialistiga, kuid jaotamist alustati peale küsitlusperioodi lõppu, ning seetõttu jäi vastanute arv tagasihoidlikuks piirdudes nende peredega, keda küsitluse läbiviija varasemalt töö tõttu teadis. Lääneranna vallas ei käidud ankeetküsitlust kohapeal tegemas ajalise kattuvuse tõttu. Sealsest piirkonnast täitsid ankeedi need toiduabi saavad kohalikud, kes olid uurimuse läbiviijale töökohustuse tõttu varasemalt tuttavad ja kättesaadavad. Lääneranna valda kolinud varem Pärnu linnas elanud leibkond sai toiduabikomplekti kätte Pärnu linnast, kuhu nad olid sisse kirjutatud taotlusperioodil, järgi tulles täideti ankeetküsitlus. Kihnu vallas oleks olnud vaadeldavast sihtgrupist kaks leibkonda, kuid uurimuse perioodil ei olnud kohalik omavalitsus toiduabi jaotamist alustanud ning nende toiduabi pakid olid Pärnu laos. Ankeetküsitlus viidi läbi terves Pärnu maakonnas Euroopa Liidu toiduabi väljastamise



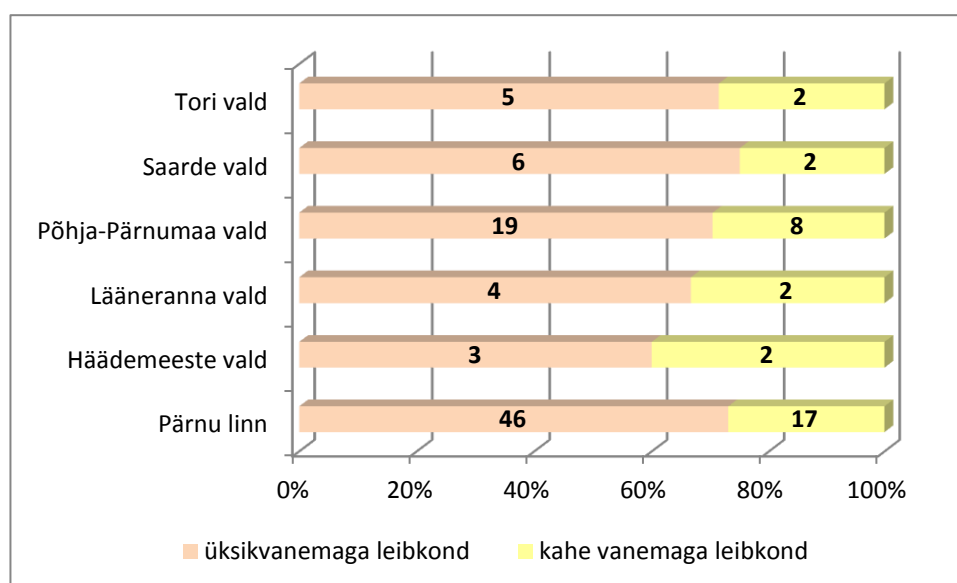
esimesel nädalal, mil enamasti antakse välja pool abikogusest. Peale ankeetküsitluse läbiviimist toiduabiperiood jätkus (põhijagamise periood on kokku kuus nädalat) ning seetõttu kõiki abisaajaid ei olnud võimalik küsitleda. Küsitluse tulemusena saadud andmete põhjal koostati Exelis vajalikud võrdlustabelid, diagrammid ning leiti seosed.

Saadud küsitluse ja intervjuu tulemuste põhjal tehakse ettepanekuid ja järeldusi, mida on võimalik esitada Sotsiaalministeeriumile, teenust vahendavatele toidupankadele ja KOV sotsiaaltöötajatele.

## 2.3. Euroopa Liidu toiduabi toetuse mõju, sihtgrupi toimetulek ja sotsiaaltöötajate roll

### 2.3.1. Toimetulekuraskustes leibkondade kaardistamise ja toimetulekuraskuste ajaline kestvus

Ankeetküsitlusele vastanuid oli 117 leibkonda, mis koosnes 367 leibkonnaliikmest. Vastajate elukoht ja leibkonna koosseis on välja toodud joonisel 4.



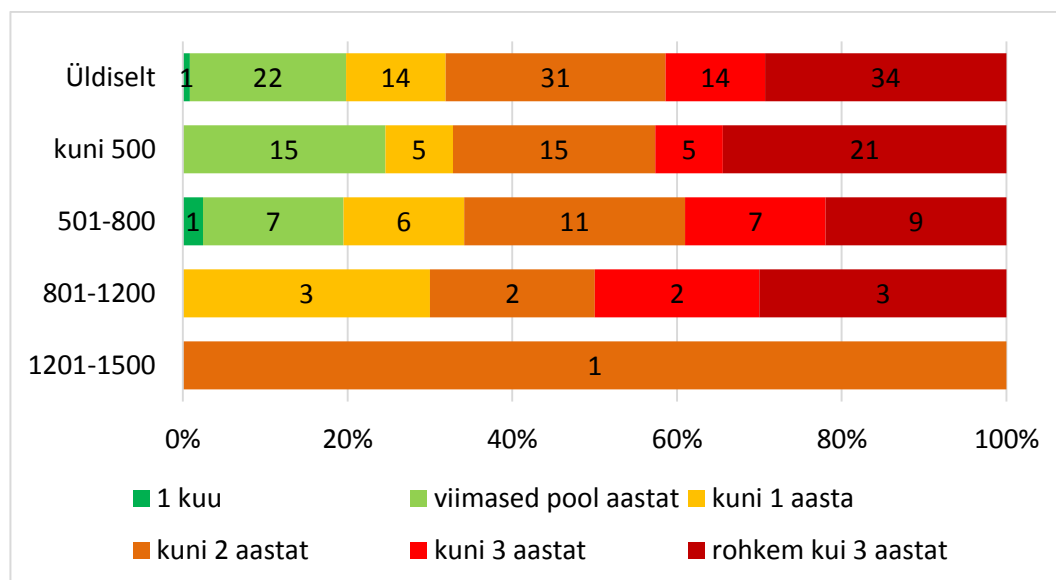
**Joonis 4.** Ankeetküsitlusele vastajate elukoht ning üksikvanemaga leibkondade ja kahe vanemaga leibkondade arv kohalike omavalituste lõikes (autori koostatud)

Keskmine kahe vanemaga leibkond oli 4,0 liikmeline ning üksikvanemaga leibkonnas oli keskmiselt 2,8 pereliiget. Ankeetküsitlusele vastanud leibkonnad märkisid laste arvuks üks või kaks last 96-l korral. Võib järeldada, et enim olid toimetulekuraskustes ühe- ja kahelapselised perekonnad. Ankeetküsitluse andmed kattuvad intervjuude tulemustega, esitati probleemina, et ühe- ja kahelapselised perekonnad on enim kindlustamata.

Intervjuu küsimused on välja toodud lisas 3. Intervjuudes sotsiaaltöötajatega nimetati peamise riskirühmana lastega peresid kahel korral, ühel korral toodi välja üksikvanemad ning ühel korral suured pered. Kolme vastanu arvates olid peamiseks riskirühmaks üksikud, keda käesolev lõputöö ei vaatl, ning ühel juhul lastega pered ja üksikud inimesed võrdselt. Selgus, et lastega peredel on toetusvõimalusi mitmekülgsemalt, kui üksikutel inimestel. Lastega perele on mõeldud lasterahad, kolme- ja enamaliikmelistele suurperetoetus, leibkondades, kus vanemad koos ei ela, makstakse ühe vanema poolt elatist. Üks vastaja täpsustas, et enim haavatav on ühe või kahe lapsega leibkond, ning lisas, et Euroopa Liidu toiduabiga jäävad katmata toimetulekupiiril elavad kodulaenu omavad pered (toimetulekutoetus ei arvesta kodulaenu väljaminekute hulka). Ankeetküsitluse tulemused kinnitavad, et abivajajate peredes on keskmiselt kaks last. Ühel juhul intervjuueeritav lisas, et laste ja emade arv tõusis siis, kui toiduabitoetuse saajate sihtrühma lisandusid ka vajaduspõhise peretoetuse saajad lisaks toimetulekutoetuse saajatele. „Kui tulid need nimekirjad ja seal oli neid toimetulekutoetuse saajad, siis oli meil nagu üksikuid mehi. Aga kui tuli see vajaduspõhine juurde, siis tulid emad ja lapsed ka.“ (V6)

Veel toodi välja, et suured pered on vägagi õigustatud sihtgrupp, kuid nemad tulevad oskuslikult igapäevaeluga toime. „No ma arvan, et põhiliselt on need töötud, kes saavad toimetulekutoetust. Ja muidugi ka suured pered. Aga suured pered on meil tublid, nemad ei virise, tulevad omaga kenasti toime või hästi toime, nagu öeldakse.“ (V7)

Leibkondade hakkama saamist käsitleb ka allpool toodud joonis 5. Jooniselt lähtub, et enamus toiduabi saanud leibkonnad on olnud toimetulekuraskustes üle aasta.



**Joonis 5.** Pärnu maakonna 2018. a kevadise Euroopa Liidu toiduabi saajate kahe- ja enamaliikmeliste leibkondade toimetulekuraskuste ajaline kestvus ja keskmine ühe kuu sissetulekute summa seos (autori koostatud)

Toiduabi vajavate leibkondade ühe kalendrikuu sissetulekud olid suhteliselt madalad. 52% vastanutest on leibkondades ühe kuu sissetulek kuni 500 eurot. Sissetulekute hulka loeti ühe kalendrikuu tulu koos kõikide toetustega. Vastanute hulgas oli üks üksikema ühe lapsega jätnud valimata ankeetküsitluses võimaliku vastusevariandi ning kirjutanud paberile käsikirjas juurde, et sissetulek koosneb ühest töövõimetuspensionist.

Toiduabi jaotamise alusena toodi välja, et 50 leibkonda sai toiduabi ainult toimetulekutoetuse alusel ning 36 leibkonda sai vajaduspõhist peretoetust. Mõlemaid toetusi sai 23 leibkonda ja toetuse taotlejatest oli eitava vastuse saajaid kuus perekonda. Võib oletada, et nende sissetulek ületas kuni 15% toimetuleku toetuse piirmäärast, vastasel korral ei oleks neil õigust saada Euroopa Liidu toiduabi toetust. Küsimusele jättis vastamata kaks leibkonda.

2018. aasta esimesel toiduabi jaotamisel oli esmakordseid Euroopa Liidu toiduabi saajaid vaadeldava sihtgrupi ankeetküsimustiku vastuste põhjal 10 leibkonda. Üks või kaks korda varasemalt oli toiduabi saanud 45 leibkonda. Kolmel või enamal korral said toiduabi 62 leibkonda. Ankeetküsitluse tulemused kattusid intervjuude tulemustega, kus toiduabi saajad olid samad, kes eelnevatel aastatel.

Kolmel juhul toodi intervjuudes välja, et sihtgrupp ei ole muutunud ja kahel korral mainiti samu nimekirju. Loetleti põhjustena töötust, palgavaesust ja madalat töötasu, millest pole võimalik esmavajadusi tagada, sotsiaalsete oskuste vähesust, hariduslike ettevalmistuste puudumist.

### **2.3.2. Sotsiaaltöötajate roll Euroopa Liidu toiduabitoetuse jaotamisel ja sihtgrupi valikul, tehtavad ettepanekud toetuse tõhustamiseks**

Sotsiaaltöötaja peamise rollina mainiti toiduabi jaotamise koordineerimist, transpordiabi, inimeste teavitamist, jaotuskuupäevade paika panemist, järeljagamise nimekirja koostamist, toidupangaga suhtlemist ja kaudselt nimekirjade koostamises osalemist. „Nad teavitavad, millal abi tuleb onju, millal abi saamise päevad on, kellaajad, nad teavitavad oma inimesi, abisaajaid.“ (V1) Mitmetel juhtudel rõhutati inimeste teavitamise olulisust, toiduabi kättesaamise võimalustest. „Sotsiaaltöötajate roll, no meil konkreetselt sotsiaaltöötajad ka aitavad jagada, ja ka transpordi abi, et aitame ka koju viia, kellel vaja on.“ (V3)

Ühel juhul toodi välja, et transpordiabi pole veel kordagi pakutud. Täpsustati, et nende piirkonnas on võimalik vajaduse tekkimisel saada tema käest kartulit, piima ja hoidiseid ning seda võimalust kasutatakse igal aastal mitmel korral. „Noh, tähendab, ma mõtlen toidu osas, minu käest nad saavad kodus kartulit, saavad piima, saavad moosi. Linna toidupanka ma tulema ei hakka, linnas on nagu teistmoodi, aga kui mul omal maas on, siis nad saavad minu käest ka.“ (V7)

Euroopa Liidu toiduabi sihtgrupi määramine toimub makstavate toetuste alusel. Intervjueeritavate sõnul on nimekirjad tekkinud sotsiaaltöötajate tööst tulenevalt, kuid sihtgrupp on kitsas. Varasemalt, määras sihtgrupi kohalik omavalitsus ja võimalusi oli rohkem. Kahel juhul mõtles omavalitsuse sotsiaaltöötaja praeguste jagamise ajal läbi oma piirkonna õigustatud toiduabi saajad. Vajadusel kontakteerus õigustatud leibkonnaga, et vormistada toimetulekutoetuse avaldus Star programmi. Teised vastajad ei ole ise kontakteerunud leibkondadega, kelle sissetulek võiks ületada toimetulekutoetust kuni 15 protsent. Arvati, et sihtgruppi on raske ise leida. „Neid olengi mõelnud, kellel on see kuni 15%, neid ma olen ikka proovinud niimoodi. Korra sisestan siia Stari ära ja vaatan, kas tal nüüd tuleb see 15% või tuleb 20%“ (V6) Teised

vastajad ei ole ise kontakteerunud leibkondadega, kelle sissetulek võiks ületada toimetulekutoetust kuni 15 protsent. Arvati, et sihtgruppi on raske ise leida.

Kusjuures ei ole, seda on natukene raske ise teha, seal on mingid inimesed, keda me pruugime teada, et ta võib seal piiri peal olla. Aga see on jälle selline tahteavaldus, et kas ma tahan tulla või ei taha tulla. Samas ta riigi silmis on ikka toimetulija inimene. Niisama eraeluliselt sekkuda, et tal võiks olla äkki selline vajadus, on natukene keeruline. /.../ Toimetulekutoetus on suunatud pigem tööturule tagasipöördumiseks ning eesmärk ei ole toiduabi saada. (V4)

Lisaks toodi välja mitme intervjuueeritava poolt, et varasemalt oli sihtgrupp palju laiem, jaotamine ei toimunud ette antud nimekirja põhisel ja omavalitsused said endale kauba kogused ise tellida.

See toimis selles mõttes paremini, et olid olemas pidevalt varud. Kui sul oli abivajaja, sa said selle anda. Sa lähtusid momendi vajadusest olenemata sellest, kas ta nüüd oli täpselt see sihtrühm või mitte. /.../ Minule meeldiks selline süsteem, kus omavalitsus saaks hinnata, palju tal seda reaalselt vaja läheks, mis on see tema territooriumil abivajajate hulk. Siis seal hulgas tõesti pensionärid, lastega pered, töötud, toimeka saajad, kes iganes. Kes vajavad momendil toiduabi. Aga ma näen seda, et see see võiks olla ikkagi mingil määral riiklikul tasandil ühtselt alustel reguleeritud, et kas seal on umbes protsentuaalselt ära jagatud, näiteks et 20% on hinnatud, et see võiks olla eakate kontingent ja 30% töötute kontingent. Umbes nii, nagu täna jagatakse matusetootuste pearaha. Ehk siis rahvastiku põhisel. Seal võiks olla nii öelda maksimum limiit, võib-olla elanike arvu järgi tõesti mingi koefitsiendiga nagu on tasandus- ja toetusfondides mingisugused puuetega laste rahad liiguvad (V4)

Nüüd on nagu see, et saavadki toiduabi ainult need, kes on põhimõtteliselt toetuse saajad, enne seda me saime jagada seda toiduabi lehe alusel seda abi ka neile, kellel lihtsalt oli mingi suur väljaminek, või raske olukord, me saimegi seda toiduabi anda aga nüüd me ei saagi enam seda abi anda. (V8)

Iga omavalitsus korraldas enne 2014. aasta muudatusi toiduabi jaotamist erinevalt, näiteks toimus sihtgrupi valik sotsiaalkomisjonis. Oli võimalik toetada õnnetusjuhtumi korral, suurema väljamineku korral, raske olukorra puhul, tulekahju korral. Lisati ka, et praegu on vajadus tegelikkusest palju suurem. Miinusena märgiti, et eelnevalt puudus omavalitsustes ühtne süsteem, mille alusel toiduabi jaotati. Omavalitsuse sotsiaaltöötaja roll oli enne 2014. aastat suurem, kuna sihtgrupi määratlemine toimus kohapeal ning pakside sisud ei olnud ette antud.

Sotsiaaltöö spetsialistidelt küsiti, kuidas toetuse kasutamise jälgitavus või toetuse kasutamisse sekkumine kohaliku sotsiaaltöötaja poolt võiks avaldada mõju abisaaja toimetulekutasemele. Pooled respondentidest vastasid, et sekkumine peaks toimuma ning nemad on sekkumist kasutanud. „Jajaa, sotsiaaltöötaja saab ikkagi uurida, vaadata järgi, kuidas nad seda abi kasutavad ja millal see abi neil otsa saab. Vestelda ja nõustada, et kui kaua nad näiteks selle abiga läbi saaksid“ (V1) Pooled vastajatest aga arvasid, et ei ole võimalik sekkuda ja kasutamist jälgida. Kolmel juhul andsid sotsiaaltöötajad abipaki kätte mitmes jaos, olles dokumendid eelnevalt korrektselt ära vormistanud ja hoiustades toiduaineid enda juures. Üks eitavalt vastajatest tõdes, et tal on olnud mõttes osade kaupa jaotamine, kui oleks olemas toiduainete hoiustamise võimalus.

Oleme seda täiesti kasutanud. Suurte perede puhul tooksin paar näidet, et meil oligi siin kapis riiuli peal nimi ja andsime niimoodi jaokaupa, et ta andis ise märku lastekaitsetöötajale, et mul hakkab nüüd tatar otsa saama ja siis viisime talle. See oli ka hea põhjus, et kodu külastada, selline kaks ühes. (V3)

Selles mõttes küll, et ei annaks näiteks korraga kätte, annaks jupi kaupa. Teatud kontingendile, no tõsiselt, me näeme, et mõni võtabki selle sinna, ta võib-olla unustab, tal on rotid prussakad, mis iganes. Heal juhul ta müüb selle maha ja ta istub oma tühja küna ees jätkuvalt edasi. (V4)

Neljal juhul toodi välja, et spetsialistideni on jõudnud info toiduabitoetuse, kui käibevahendi või valuuta kasutamise kohta. Sellisel juhul saadud toiduabi vahetati või müüdi kasu saamise eesmärgil abisaaja poolt. Samas arvati ka, et inimesel peab olema enda vastutus, et ta tarbiks toiduabi sihtotstarbeliselt. Kõik vastanud olid toiduabi

jaotanud ainult nimekirja alusel. Kolmel korral täpsustati, et leibkonnal on võimalik ise loobuda osadest toiduainetest. Ühe näite põhjal oli pere õigustatud saada kaheksa pakki tatart aga ta ei soovi nii palju, siis jaotati üle jäävad toiduained uuesti. Sama näide toodi konservidega, lastega leibkonnad enamasti loobusid. Toidu komplekti sisulise koostise muutmise ettepanekut keegi vastanutest ei teinud.

Sotsiaaltöö spetsialistid tegid mitmeid ettepanekuid toetuse tõhustamiseks. Pooltel kordadel tehti ettepanek, et toiduainete kvaliteet võiks olla parem ning sortiment vaheldusrikkam. „Kui on müsli, siis olgu ikka müsli. Olgu söödav müsli, onju.“ (V1)

Ühel juhul öeldi, et sortiment on muutunud mitmekesisemaks. Üks respondent soovitas korraldada tarbija vajaduste kaardistamise uuringu, et selgitada välja enim tõhusust andvad toiduained. Samuti esitati soovitusi sihtgrupi suurendamise osas, tuues välja, et tihti on aastast aastasse toimetulekutoetusest elavad pered ühed ja samad. Toiduabi nimekirja lisamist võiks olla võimalik vormistada sotsiaaltöötaja juures, olenemata toimetulekutoetuse taotlemise sissetulekute arvestamise valemist. Sihtgrupi osas soovitati lisada nimekirja toimetulekupiiril elavad kodulaenu kohustusega seotud pered.

Kodulaenu saajad on minul ikka südame peal. Tublid, oma eluga enam-vähem hakkama saavad pered, need võiksid ka sihtgrupiks olla, mitte need, kes aastast aastasse elavad ainult toetusest. See on topelt saamine, kui on juba toetuste saaja, saavad seda Euroopa Liidu abi (V1)

Ühel juhul arvati, et hetkel toimiv jaotussüsteem on tõhus ja muutusi ei vaja. Teiselt juhul oli sooviks tulevikus saada hulgipakendite asemel valmis komplekteeritud leibkondade toidupakke, et sotsiaaltöötajate töökoormust vähendada.

Need nimekirjad. Üks variant on, et kui me räägime andmekaitsest, siis need nimekirjad ei peaks olema ühel lehel. Peaks olema kasvõi perekaart./../ Aga see eeldaks seda, et need pakid on komplekteeritud, mitte ei tule enam nii öelda laia euro aluse peal aga ma saan aru, et see paki komplekt võikski olla pakendatud. Ma saan aru, sa tellid endale euroabi, sul on lihtsam need alustega laiali jagada, kui et see, et see vahekomplekteerimine tehakse. Kuid see vahekomplekteerimine oleks jagajate mõttes ja omavalitsuste mõttes ka

mugavam. Tõesti see, et ongi pakil triipkood ja piiksutan läbi ja ongi teada, kes sai ja kes ei saanud. (V4)

Pärnu maakonna toidukogus jõuab ühte lattu, kus see kontrollitakse üle ja komplekteeritakse kas hulgipakenditena või üksikpakenditena jaotuspunktide alusel. Valmis komplekteeritud leibkondade pakendid aga ei võimaldaks kogu toidukoguse lattu jõudmisel pakendite ülelugemist ning ladu peaks olema 100 m<sup>2</sup> asemel vähemalt 300 m<sup>2</sup>. Hulgipakendina väljastatakse toiduabi saajale inimesele kahel euroalusel. Üksikpakenditena väljastades on saja inimese toidukomplektid neljal kuni viiel euroalusel. Erineva suurusega leibkonna komplektid vajaksid veel enam ruumi. Toiduabikomplektide ümberkomplekteerimine leibkondade liikmete arvule vastavalt ja triipkoodide peale märkimise võimalusega eeldaks spetsiaalseid pakendeid, kuhu peale oleks võimalik teha märkmed, et pakend seostada leibkonnaga. Sellisel juhul oleks vajalik kümme erineva suurusega pakendit (toiduabisajad on sel kevadel ühe- kuni kümneliikmelised), kus suuremate leibkondade komplektid kaaluksid kuni 150 kg. Kahe- ja enamaliikmeliste perede toiduabikomplekte (30 kg ja enam) ei jõuaks Pärnu Toidupanga vabatahtlikud ja abi järele tulnud leibkonnad neid tõsta. Lisaks oleks aeganõudev otsitava leibkonna hulgipakendit õigel ajal üles leida, maakonda transportimisel võtaks toiduabi rohkem ruumi.

### **2.3.3. Euroopa Liidu toiduabi toetuse mõju saajatele**

Sotsiaaltöõspetsialistid pidasid Euroopa Liitu toiduabitoetuse rolli oluliseks. Rõhutati, et see on saajatele väga oluline ja neid abistav. Vestluse käigus täpsustati, et toit on inimeste üks põhivajadusi, kauasäilivad toiduained on reaalseks abiks, et raskematel hetkedel oleks leibkonnal toiduainete varu. Toodi välja, et toiduabi on reaalne ressurss, mida abivajaja saab kasutada. Mitmel korral mainiti, et toetuse saajad ootavad toiduabi jaotamise perioodi ning hästi palju küsitakse, millal saab toiduabi. Ühel juhul arvati, et see ei ole oluline. „Ma ei oskagi öelda, mulle tundub, et see ei ole oluline. Nad võtavad selle küll vastu ja ootavad seda, kuid kui palju see nende igapäevaelu siis aitab või kergemaks teeb?!“ (V6) Selle sotsiaaltöötaja piirkonnast ankeetküsitlusele vastajad hindasid kõik toiduabi toetuse mõju toimetulekule positiivseks. Järeldada võib, et toiduabi toetusel on siiski oluline roll ka seelses piirkonnas.



Saajatel oli võimalik toiduabi toetuse mõju hinnata valides järgnevad vastusevariandid:

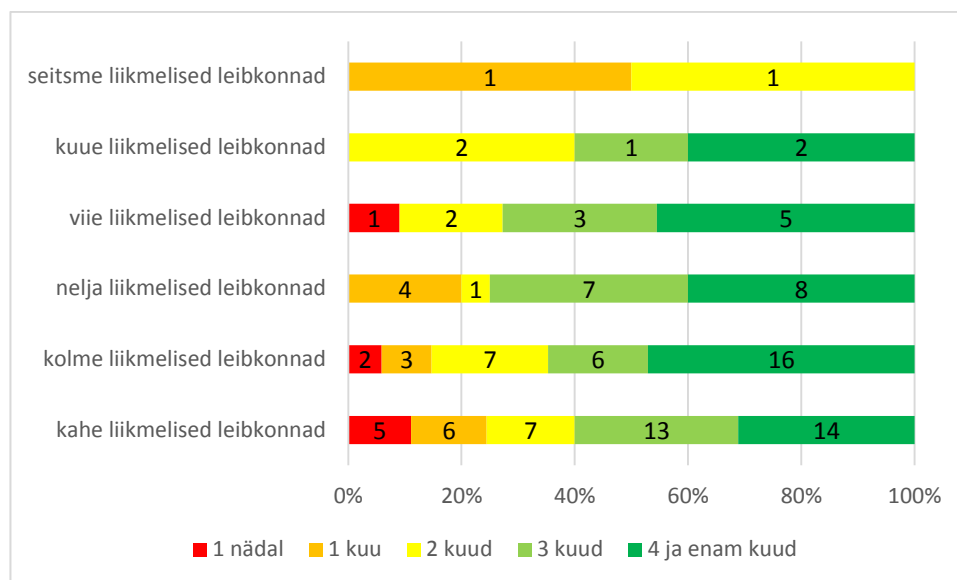
- positiivne mõju toimetulekule;
- positiivne mõju vähesel määral toimetulekule;
- ei avalda mõju;
- pigem negatiivne mõju toimetulekule;
- avaldab negatiivset mõju.

Vastanute arvates on Euroopa Liidu toiduabil kas positiivne mõju toimetulekule või avaldas see positiivset mõju vähesel määral. Ükski vastanutest ei arvanud, et mõju oleks negatiivne või et toiduabil mõju toimetulekule puuduks. Koguni 97 vastajat valis esimese vastusevariandi ja 20 vastajat teise variandi.

Ka sotsiaaltöõspetsialistidelt küsiti, milline mõju on toiduabitoetusel nende hinnangul toetuse saaja toimetulekule. Vastused toetavad ankeetküsitluse tulemusi, täpsustades, et toiduabitoetus on saajale positiivne ja kindlustunnet pakkuv mõju. Toetus on saajale abistav, tekitades teatud ajaks turvatunde ning inimesed on abi saades tänulikud. Intervjuude tulemusena tõdeti probleemi, et suurim kuluartikkel on toit. „Otse loomulikult hästi mõjub saajale, tähendab, et see hõlmab sellist toiduvaru, mis seisab, noh, säilib. Isegi, kui leibkonnal on toidu ostmiseks mingid vahendid, on toiduabi pikaajaline ja kindlustab seda perioodi, mil vahendeid on vähe.“ (V5)

Veel väljendati, et toiduabikomplekt sisaldab selliseid toiduaineid, millest on võimalik süüa teha. Kaks vastajat arvas, et nende tööpiirkonnas on välja tulnud erisus üksikute inimeste ja kahe- ja enamaliikmeliste leibkondade vahel. Lastega pered soovivad teistsuguseid toiduaineid, kui üksikud inimesed. Ühel juhul öeldi, et hommikusöögihelbeid küsitakse ja lastele võiks olla magusat, näiteks šokolaadikreemi, üksikutele inimestele pigem kiirpuder või supp (V6).

Toetuse vajalikkust ja osatähtsust ning pigem positiivset mõju tõid esile nii Sotsiaaltöö spetsialistid, kui ka ankeetküsitlusele vastajad. Rõhutati toiduabi vajalikkust ning hinnati saadavat kasu. 20 vastajat saavad toiduabi kasutada kaks kuud. Pikaajalisemat kasutusaega, ehk alates kolmest kuust, tõi välja 63% vastanutest – vastavalt 28 vastajat kolm kuud ja 45 vastajat neli ja enam kuud. Toiduabi kasutamise ajalise kestvuse ja pereliikmete arvu seose kohta on esitatud järgnev joonis 6.



**Joonis 6.** Pärnu maakonna 2018. a kevadise Euroopa Liidu toiduabi saajate kahe- ja enamaliikmeliste leibkondade toiduabi kasutamise ajalise kestvuse ja pereliikmete arvu seos (autori koostatud)

Sagedust ja jaotamise ajakava arutati intervjuudes sotsiaaltöõspetsialistidega. Enamikel juhtudel täpsustas intervjuerija küsimust esitades, et sagedus on kaks korda aastas, kevadel ja sügisel. Rõhutati toiduabi olulisust ning sellest tulenevalt tehti ettepanekuid. „Ma arvan muidugi, et võiks rohkem olla. Neli korda aastas. Sest kui sa ütlesid, et kogus on 16 kg ja poole aasta peale. Eriti, kui on suur pere. Vähem kindlasti ei tohiks olla, kui kaks korda aastas.“ (V3) Ühel juhul nõusuti, et jaotamise sagedus on piisav, kuid jaotusperiood liiga pikk. Teised vastajad arvasid, et võiks olla rohkem kordi aastas, neli vastanutest täpsustas, et üks kord kvartalis. „Ma oleks näiteks neli korda aastas jaganud, tihedamini.“ (V6)

Vahel mulle mõne kliendi puhul tundub, et see pool aastat on tema jaoks nii pikk aeg, nagu ma eelnevalt ütlesin, et ta tarbib selle kuu ajaga ära. Siis ta peab ootama põhimõtteliselt selle viis kuud, et tuleks jälle see abi. Võib-olla võiks mõelda tulevikus, et kvartalis korra, et inimestel oleks selline nagu toiduabi saamine, et need portsjonid oleks küll väiksemad või kuidagi aga lihtsalt nad oleks nagu tihedamini, sest praegust ongi see, et sellest jääb puudu. Sa saad selle nüüd kevadel aga sügiseks on see sul ammu juba otsas. (V8)

Kahel korral lisati, et üksikute inimeste paki koostis võiks erineda lastega leibkonna omast. Toiduabitoetuse väljajagamise praktika oli omavalitsustes erinev, eelistati jaotada ühe kuni viie päevaga.

Mitmete intervjuude käigus märgiti erisusi, mis puudutasid üheliikmelisi leibkondi. Antud uurimustöös neid ei käsitleta, kuid ettepanekud ja järeldused lõputööd mitte puudutava sihtgrupi kohta edastati Euroopa Liidu toiduabitoetuse koordinaatorile.

Toiduabitoetus on leibkondadele niivõrd oluline, et 48 leibkonda vastas, et ei tuleks toime ilma Euroopa Liidu toiduabita. 52 vastanut arvas, et võib-olla tuleksid ilma toiduabita toime, üks vastanutest kirjutas juurde käsikirjas, et see on abiks toimetulemisel. 16 vastajat tuleb toime ilma toiduabita ning üks leibkond ei vastanud küsimusele.

Sotsiaaltöötajatega läbi viidud intervjuude käigus saadud vastustest inspireerituna lisas uurimustöö koostaja ankeetküsitluse küsimuse: *kuidas tarbite saadud toiduabi?* Intervjuu tulemused sotsiaaltöõspetsialistidega andsid alust arvata, et toiduabi kasutatakse käibevahendina või et toiduainete kvaliteet ja sortiment võiksid olla paremad. Vastanutest 14 leibkonda märkis, et loobuvad osadest toiduainetest, mitte ükski vastanutest ei loobunud toiduabist täielikult ning 102 vastajat tarbis/tarbib saadud toiduained koos oma leibkonna liikmetega. Saab järeldada, et kahe- ja enamaliikmelised leibkonnad kasutavad toiduabi sihtotstarbeliselt ehk toimetulekuraskuste leevendamiseks ning probleem võib olla seotud pigem üksikutega, keda käesolev uurimus ei vaatle.

## **2.4 Uurimistulemustest tulenevad olulisemad seisukohad ja ettepanekud, tulemuste seos teooriaga**

Euroopa Liidu toiduabitoetuse mõju hindasid positiivseks ja vajalikuks nii sotsiaaltöötajad, kui ka toiduabi toetuse saajad. Toiduabi toetuse rolli peeti oluliseks kuna kulutused toidule on vältimatud ning suurim kuluartikkel on toit (Rahandusministeerium, 2014, lk 5). 87% saajatest kasutas terve toiduabikomplekti enda leibkonna siseselt. Toiduabi toetuse eesmärgid kattuvad teoreetilistes seisukohtades – mitterahaline abi leevendab toidupuudust, tagab paremad võimalused

(Euroopa Parlamendi..., 2014, lk 1-2). Toiduabi kasutamise ajaliseks kestvuseks märgiti enamasti kolm- ja/või enam kuud, mis võimaldab kasutada saadud toiduabi reservina toimetulekuraskuste korral. Sotsiaaltöö spetsialistide arvates on reservtoiduained abiks raskel ajal ning toiduabil on oluline roll mõjudes positiivselt toimetulekule. Mitmel juhul toodi välja, et saajate sihtgrupp võiks olla suurem ja kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötaja roll sihtgrupi määramisel paindlikum. Toiduabi sooviti jaotada ootamatu õnnetusjuhtumi korral, suuremate väljaminekute ja sellest tulenevate toimetulekuraskuste korral, toimetulekupiiril olevate eluasemelaenu saajate toetamiseks. Praegu on toiduabitoetuse saajate sihtgrupi määramise aluseks ranged reeglid ning sotsiaaltöötajatel puudub võimalus eelpool mainitud sihtgrupile jaotamise osas otsuseid teha.

Euroopa Liidu toiduabi saamise miinusena toodi välja, et see tekitab sõltuvust. Sotsiaaltööspetsialistide arvamus on, et toiduabitoetust oodatakse liiga innukalt ning tihti küsitakse, millal jaotusperiood algab. Ankeetküsitluse tulemuste põhjal võib öelda, et toiduabitoetuse saajad on samad aastast aastasse. Seda kinnitab teoreetilises osas välja toodud raport (Põial, 2017, lk 3). Ankeetküsitluses märgiti esmakordselt toiduabisaaajateks 10 leibkonda. Toiduabitoetus võimaldab leevendada toimetulekuraskust. Toimetulekuraskuste põhjusteks võib-olla sotsiaalsete oskuste vähesus, puue, töötus, madal töötasu, milles ei ole võimalik esmavajadusi tagada, haridusliku ettevalmistuse puudumine. Teoreetilises osas toodi välja töötamise ja töötasu olulisus (Kutsekoda, 2017, lk 4).

Eeltoodud infot analüüsides selgub, et toiduabi saajate sihtgrupp vajaks täiendamist ning et tegelik toiduabi vajadus on palju suurem. Autor soovitaks anda sotsiaaltöötajatele suuremat otsustusvõimet selles osas, kes võiks abi saada. Toimetulekutoetuse alused leibkonna sissetulekute arvutamisel ei võimalda toetada toiduabiga toimetulekupiiril elavaid eluasemelaenusajaid ning abi vajadus oleks ka peredes, kus on puudega leibkonnaliikmeid.

Peamised toiduabisaajad olid leibkonnad, kus kasvab üks või kaks last. Toiduabi saajaid on varasematel aastatel olnud rohkem, ka leibkondades elavate pereliikmete arv on olnud suurem. Peale kolme- ja enamalapseliste leibkondade peretoetuste suurenemist on suurte perede arv vähenenud. Teoreetilises osas täpsustati, et kolme- ja enamalapselised

pered on paremini kindlustatud (Perehüvitise seadus, 2016). Vaid kahel juhul olid sotsiaaltöõspetsialistid enda piirkonna abivajajad läbi mõelnud ja kutsunud toetust taotlema need, kelle sissetulekud võisid jääda kuni 15% üle toimetuleku piirmäära, mis on toetuse saamise aluseks. Sellisel juhul leibkond ei saa toimetulekutoetust, kuid on õigustatud saama toiduabi. Vajalik on sissekanne Star programmi. Autori arvates on ühe ja kahe lapsega leibkondades toimetulekupiir madal ning lastega perede puhul võiks kehtida toimetulekumäära ületamisel kas suurem protsent või tuleks arvestada kuluna ka eluasemelaenu, lasteaiatasu.

Mitmed sotsiaaltöötajad tegid ettepanekuid toiduabi jaotamise töö tõhustamiseks. Toodi välja, et üksikute inimeste ja kahe- ning enamaliikmeliste leibkondade toidukomplekt võiks olla erineva koostisega. Komplekteerimaks toidukomplekti oleks vajalik teha eelnev turu-uuring, kaardistamaks abisaajate vajadusi ning selgitamaks välja, mis oleksid tõhusaid toiduained toimetulekuraskuste leevendamiseks. Samuti rõhutati toodete kvaliteedi olulisust, tuues välja kaerahelbed, mis vajavad eelnevat töötlemist, müsli, mis koosneb kaerahelvestest, rosinatest ja kuivatatud banaanist ning konservid, mis ei ole maitsvad. Toodete kvaliteedi osas teevad igal aastal ettepanekuid ka toiduabikomplektile järele tulnud abi saajad. Sel korral ei olnud pakkides õli, mida jagati varasematel kordadel ja küsitakse ka makarone, hommikusöögihelbeid mida pole toidupaki koostises. Autori arvates oleks vajalik abi saaja arvamuse välja selgitamine, et pakkuda selliseid toiduaineid, mis oleksid leibkonna jaoks tõhusad abi leevendajad ja harjumuspärased nagu eelpool loetletud õli, makaron ja hommikusöögihelbed.

Autori arvates on probleemid toodete kvaliteediga lahenenud ning probleem oli pigem algusaastate toiduabikomplektidega. Tarbija vajaduste kaardistamine võiks olla tõhus meetod toiduabi kaudu toimetulekuraskuste leevendamisel ning uuringu vajadus on kindlasti olemas. Tõepoolest võiksid olla erinevad lastega leibkondade toidupakid ja üksikute/kahest täiskasvanust koosneva leibkonna toidupakid. Toidukomplektidele järgi tulles lastega pered loobuvad enamasti samadest toodetest (konserv, purgisupp) ning üksikud inimesed ei tarbi kõiki toiduaineid (kaerahelbed, kuivatatud puuviljad, šokolaad). Üksikutele inimestele võiks olla kiirtooteid ning arvestama peaks sellega, et šokolaadi või kuivatatud puuvilja söömiseks on vaja terveid ja tugevaid hambaid, mida eakal üksikul toiduabisaajatel pole.

Enim tehtud ettepanekud olid seotud toiduabi jaotamise sagedusega. Toiduabi jaotamise vajadus võiks olla vähemalt neli korda aastas ehk kord kvartalis. Ka teoreetilises osas selgus, et Eestis puudub terviklik toiduga kindlustatuse süsteem toimetulekuraskuste leevendamiseks (Rahandusministeerium, 2014, lk 5). Andmeid analüüsides autor nõustub, et Eestis on mitmed sihtgrupid toimetulekuraskuste korral toiduga kindlustamata ning püsiva toiduabitoetuse süsteemi väljatöötamise vajadus on olemas. Uurimistulemuste tulemusena selgus, et toiduabi mõju toimetulekuraskustele on positiivne leevendades toimetulekuraskusi ning autori arvates toiduabi jaotamine peaks olema sagedasem, vähemalt kord kvartalis. Sagedasem toiduainete jaotamine ja sihtgrupi paindlikum määramine ning toiduainete sortimendi laiendamine võimaldaks kiiremat sekkumist abivajaduse korral ja seeläbi loodaks toiduga kindlustatuse süsteem.

## KOKKUVÕTE

Lõputöö keskendus Euroopa Liidu toiduabitoetuse mõju välja selgitamisele abisaajale ning kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöö spetsialistide rolli täpsustamisele toiduabi jaotamisel. Uurimustöö teoreetilises osas käsitleti toimetulekuprobleemi olemust Eestis ja Euroopas, toodi välja toimetulekuraskuste leevendamisele suunatud toetussüsteemid, kirjeldati toiduabi saamise võimalusi ning Eesti sotsiaaltoetuste süsteemi.

Toimetulekuraskusi seostatakse leibkonna välise toetusvajadusega – materiaalsete vahendite tagamisega ja esmatarbevahendite kindlustamisega riigi poolt. Toimetulekuraskuste põhjused võivad olla erinevad, seda on mõjutanud leibkonna koosseis, leibkonnaliikmete arv, tööga hõivatus ja töötasu suurus, täiskasvanud leibkonnaliikmete haridustase ning sotsiaalsed oskused. Sotsiaalse kaitse erinevatele riskigruppidele tagab riiklik sotsiaalpoliitika olles pidevalt arenemas vastavalt tekkivatele lahendamist vajavatele probleemidele. Euroopa Liidus on sotsiaalpoliitika eesmärgiks on tagada ühiskonna üldine heaolu ja võrdsed võimalused kõigile.

Toiduga kindlustamatuse all peetakse enamasti silmas toidu kättsaadavust, kvaliteeti, toidu kasutamist aga ka toiduga varustatuse stabiilsust ning järjepidevust. Euroopa Riikides vähendatakse toidupuudust koostöös toidupankadega vähendades toidu raiskamist ümber jaotades neile, kes seda vajavad ning Euroopa Liidu toiduabi jaotamise kaudu. Euroopa Liidu toiduabi on mõeldud materiaalse ilmajäätuse ja tõrjutuse vähendamiseks leevendades enim puudust kannatavate isikute toidupuudust. Senisel kujul, toiduabikomplektide nimekirja põhjal ja abi saajate nimekirja alusel, hakati toiduabi jaotama 2014. aastal. Sellest perioodist alates jaotatakse toiduabitoetust ühtsetel alustel üle kogu Eesti sotsiaaltöötajate tööst tulenevalt. Peamiseks Euroopa Liidu toiduabi saajate sihtgrupiks on toimetulekutoetuse saajad ja vajaduspõhise peretoetuse saajad.

Uurimuse läbiviimiseks tehti intervjuud toiduabi toetust vahendavate ja abisaajatega tegelevate sotsiaaltöö spetsialistidega ning viidi läbi küsitlus aastal 2018 kevadise toiduabi saajatega kahe- ja enamaliikmeliste leibkondade hulgas. Küsitluse ja ka intervjuude tulemusena selgus, et Euroopa Liidu toiduabitoetus on toiduabisaajatele olulise tähtsusega ning mõjub toimetulekule positiivselt võimaldades kasutada saadavat toiduabi leibkonna toimetulekuraskuste leevendamiseks mitme kuu vältel. Enim kindlustamata leibkondades oli enamasti üks kuni kaks last ning toiduabitoetust oldi saadud ka varasematel kordadel, uusi toiduabitoetuse saajaid lisanus alla kümne protsendi.

Sotsiaaltöötajate peamise rollina toodi välja toiduabitoetuse jaotamise koordineerimine, teavitamine, transpordiabi, aga ka toiduabi kasutamise toetamine. Sihtgrupp selgus sotsiaaltöötajate tööst tulenevalt, kuid riigi poolt määratud kindlatel alustel olles paindumatu. Seetõttu rõhutati, et toiduabi saajate sihtgrupp võiks olla laiem ning abi jaotamise periood sagedasem. Toiduabitoetuse saajate hulka soovitati arvata väheste sissetulekutega eluasemelaenu kohustust kandvad leibkonnad, ootamatusse olukorda sattunud leibkonnad. Toiduabi toetuse saajate valikul peaks olema omavalitsuse sotsiaaltöötajatel suurem roll ning toiduabi jaotamise vajadus oleks neli korda aastas.

Mitmed tehtud ettepanekud olid seotud senise toiduabijaotamise protsessi lihtsustamisega. Sooviti saada valmis komplekteeritud leibkonna komplektid, jaotamisel allkirjastada dokumendid digitaalselt või registreerida triipkoodi alusel. Toodi välja jaotavate toiduainete sortimendi soovitusi, probleemina tõstatati toiduainete ebapiisav kvaliteet ja soovitati tarbijauuringut enim leibkonna toimetulekut toetavate toiduainete välja selgitamiseks.

Uuringu põhjal oleks autori ettepanekuteks kord kvartalis Euroopa Liidu toiduabi toetuse jaotamine, sihtgrupi laiendamine ja sotsiaaltöötajatele suurema rolli võimaldamine sihtgrupi määramisel- sihtgruppi võiks olla võimalik määrata kohaliku omavalitsuse tasandil. Toiduabi kompleksides sisalduvate toiduainete määramisel tuleks arvestada abisaaja vajadustega, leibkonna koosseisuga ja enim toimetulekuraskuseid leevendavate toiduainetega. Uurimustööd oleks võimalik edasi arendada, selgitades välja toiduabisaajate tarbimisharjumused, toiduvalmistusoskused ja leibkonna enim



kasutatavad kauasäilivad toiduained, mida oleks võimalik kasutada tagamaks kvaliteetset toidulauda toimetulekuraskuste korral.

## VIIDATUD ALLIKAD

- Baglioni, S., De Pieri, B. D., & Tallarico, T. (2017). Surplus food recovery and food aid: The pivotal role of non-profit organisations. Insights from Italy and Germany. *Voluntas*, 28(5), 2032–2052. <https://doi.org/10.1007/s11266-016-9746-8>
- Brenke, K. (2017). Youth in Europe: unemployment falling but major labor market problems persist. *DIW Economic Bulletin*, 45, 455–464.
- Clevy, A. (2016). Toiduhügieeni koolitus 11-12.01.16. *FFBA presentation. Proceedings of Estonian Foodbank Food Safety conference, 11-12 Januar 2016*. Tallinn: The French Food Bank Federation.
- Committee on World Food Security. (2015). *A Multi-Stakeholder, Evidence-Based Approach to Policy Making*. Retrieved from [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1516/About/CFS\\_Multistakeholder\\_Approach.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1516/About/CFS_Multistakeholder_Approach.pdf)
- da Costa, L. P., & Dias, J. G. (2015). What do Europeans believe to be the causes of poverty? A multilevel analysis of heterogeneity within and between countries. *Social Indicators Research*, 122(1), 1–20. doi:10.1007/s11205-014-0672-0
- Dorondel, S., & Popa, M. (2014). Working of the State: Administrative lists, European Union food aid, and the local practices of distribution in rural Romania. *Social Analysis*, 58(3), 124–140. <http://dx.doi.org/10.3167/sa.2014.580309>
- Eesti Koostöö Kogu. (2015). Eesti inimarengu aruanne 2014/2015. Loetud aadressil <https://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2015/06/EIA-2015.pdf>
- Eesti Toidupank. (2017). *Majandusaasta aruanne*. Loetud aadressil [http://www.toidupank.ee/public/Aastaruanne\\_2016.pdf](http://www.toidupank.ee/public/Aastaruanne_2016.pdf)
- Eesti Toidupank. (2018a). *Euroopa Liidu toiduabi jagamise info toidupankadele*. Tallinn: Autor
- Eesti Toidupank. (2018b). *Toiduabikomplekt 2018 kevad*. Tallinn: Autor
- Eesti Töötukassa. (2015). *Eesti Töötukassa arengukava 2016–2019*. Loetud aadressil [https://www.tootukassa.ee/sites/tootukassa.ee/files/arengukava\\_2016\\_2019\\_0.pdf](https://www.tootukassa.ee/sites/tootukassa.ee/files/arengukava_2016_2019_0.pdf)

- Euroopa Komisjon. (2012). *Hinnang 2010 vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise Euroopa aasta kohta – Lühikokkuvõte*. Loetud aadressil <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7472&langId=et>
- Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 223/2014, 11. märts 2014, mis käsitleb Euroopa abifondi enim puudustkannatavate isikute jaoks. (2014). *Euroopa Liidu Teataja*, L 072, 12.03.2014. Loetud aadressil <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:072:FULL&from=ET> (
- European Commission. (2011). *Evaluation of the European Year for Combating Poverty and Social Exclusion*. Retrieved from <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7469&langId=en>
- European Commission. (2016). *Joint Declaration on the EU's legislative priorities for 2017*. Retrieved from [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint-declaration-legislative-priorities-2017-jan2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint-declaration-legislative-priorities-2017-jan2017_en.pdf)
- Eurostat. (2018a). Share of children (aged less than 18) living their parents by type of household. Retrieved from [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_lvps20&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvps20&lang=en)
- Eurostat. (2018b). People at risk of poverty after social transfers. Retrieved from [http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=0&language=en&pcode=t2020\\_52&tableSelection=2](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=0&language=en&pcode=t2020_52&tableSelection=2)
- FEAD. (2014). *Food and/or basic material assistance Operational Programme*. Retrieved from <https://www.welfare.ie/en/pdf/FEAD-Programme.pdf>
- Federal Ministry of Labour and Social Affairs (BMAS). (2014). *Fund for European Aid to the Most Deprived in Germany (FEAD)*. Retrieved from [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/EN/PDF-Informationen/flyer-fead.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/EN/PDF-Informationen/flyer-fead.pdf?__blob=publicationFile&v=2)
- Held, B., Rodenhäuser, D., Diefenbacher, H., & Zieschank, R. (2018). The national and regional welfare Index (NWI/RWI): Redefining progress in Germany. *Ecological Economics*. 145, 391–400. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.11.026>
- Henberg, A., Muller, K., & Alekand, A. (2012). *Perekonna kohustused (sotsiaalsete probleemide tõttu) abi vajavate pereliikmete ees*. Loetud aadressil [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/Sotsiaalvaldkond/som\\_ana](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/som_ana)

luus\_perekonna\_abistamiskohustused\_abi\_vajavate\_pereliikmete\_ees\_lopptekst\_marts\_.pdf

Jones, A. D. (2017). Food insecurity and mental health status: A global analysis of 149 countries. *American Journal of Preventive Medicine*, 53(2), 264–273. <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2017.04.008>

Kodanikuühiskonna Sihtkapital. (2010). *Pärnumaa vabatahtliku tegevuse uuring*. Loetud aadressil <http://www.vabatahtlikud.ee/UserFiles/uuringud/vabatahtlik%20tegevus%20p%C3%A4rnumaal.pdf>

Kutsekoda. (2017). *Eesti tööturg täna ja homme*. Loetud aadressil <http://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2017/12/Eesti-t%C3%B6turg-t%C3%A4na-ja-homme2017.pdf>

Lember, V., Parrest, N., & Tohvri, E. (2011). *Vabaiühendused ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga*. Loetud aadressil <https://issuu.com/emsl/docs/avalikudteenused>

Leppik, M. (2015) Sotsiaalne kaitse. K. Pöder (toim), *Eesti statistika aastaraamat 2015* (lk 137–154). Tallinn: Statistikaamet.

OECD. (2011a). *Doing Better for Families* (Chapter 1). Retrieved from <http://www.oecd.org/els/family/47701118.pdf>

OECD. (2011b). *Doing Better for Families* (Foreword). Retrieved from <http://www.oecd.org/els/family/48383178.pdf>

OECD. (2017). *How's Life? 2017 Measuring well-being*. [http://dx.doi.org/10.1787/how\\_life-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/how_life-2017-en)

Perehüvitiste seadus. (2016). *Riigi Teataja I*, 08.07.2016, 1; *Riigi Teataja I*, 28.12.2017, 62. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/124122016005?leiaKehtiv>

Perioodil 2014–2020 struktuuritoetuse seadus. (2014). *Riigi Teataja I*, 21.06.2014, 1. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/101072017015>

Põial, K. (2017). *Euroopa abifond enim puudust kannatavate isikute jaoks. Seirearuanne*. Loetud aadressil [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/ESF/ra\\_aruanne\\_2016\\_final.docx](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/ESF/ra_aruanne_2016_final.docx)

Rahandusministeerium. (2014). *Enim puudust kannatavate inimeste abifondi rakenduskava 2014–2020*. Loetud aadressil

- [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/ESF/fead\\_op\\_rakenduskava\\_17\\_10\\_2014.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/ESF/fead_op_rakenduskava_17_10_2014.pdf)
- Raikküla, K. (2012). *Lasterikaste perede toimetulek, seda toetav võrgustik ja abivajadus*. (Magistritöö). Loetud aadressil <http://www.lasterikkad.ee/wp-content/uploads/2013/11/Kersti-Mag-t%C3%B6%C3%B6-2012-kevad.pdf>
- Social Protection Committee. (2016). *Social protection committee annual report 2016*. Retrieved from <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16457&langId=en>
- Sotsiaalhoolekande seadus. (1995). *Riigi Teataja I*, 1995, 21, 323. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/12851852>
- Sotsiaalhoolekande seadus. (2015). *Riigi Teataja I*, 30.12.2015, 5. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017066?leiaKehtiv>
- Sotsiaalministeerium. (2011). *Laste ja perede arengukava 2012-2020*. Loetud aadressil [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed\\_ja\\_pered/laste\\_ja\\_perede\\_arengukava\\_2012\\_-\\_2020.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/laste_ja_perede_arengukava_2012_-_2020.pdf)
- Sotsiaalministeerium. (2016a). *Heaolu arengukava 2016–2023*. Loetud aadressil [https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/heaolu\\_arengukava\\_2016-2023.pdf](https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/heaolu_arengukava_2016-2023.pdf)
- Sotsiaalministeerium. (2016b). *Sotsiaalharta aruanne 2016*. Loetud aadressil [http://www.sm.ee/sites/default/files/elfinder/article\\_files/sotsiaalharta\\_aruanne\\_2016\\_tolge\\_0.pdf](http://www.sm.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/sotsiaalharta_aruanne_2016_tolge_0.pdf)
- Sotsiaalministeerium. (2017). *Euroopa liidu toiduabi jaotamise nimekiri*. Tallinn: Autor
- Statistikaamet. (2017). LE202: Leibkonnaliikme kulutused aastas. Loetud aadressil <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp>
- Tarum, H., & Kutsar, D. (2018). Compulsory intergenerational family solidarity shaping choices between work and care: Perceptions of informal female carers and local policymakers in Estonia. *International Journal of Social Welfare*, 27(1), 40–51. doi:10.1111/ijsw.12272
- Toimetulek. (2009). *Eesti keele seletav sõnaraamat veebisõnastik*. Loetud aadressil <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=toimetulek&F=M>
- Trumm, A. (2010). Vaesus Eesti sotsiaal-majandusliku olukorra taustal. D. Kutsar (toim), *Vaesus Eestis* (lk 54–63). Loetud aadressil

[http://www.eapn.ee/moodul.php?moodul=Admin&Komponent=DbFile&notemplate=1&f=fileOutput&id=144&size\\_type=original](http://www.eapn.ee/moodul.php?moodul=Admin&Komponent=DbFile&notemplate=1&f=fileOutput&id=144&size_type=original)

Tööturuteenuste ja -toetuste seadus, (2005), *Riigi Teataja I*, 54, 430. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122010016?leiaKehtiv>

Urseanu, C. M. (2013). The limits of the European social policy. *Young Economist Journal/Revista Tinerilor Econimisti*, 10(20), 146–153.

Viies, M. (2009). *Eesti minimaalse sissetuleku süsteemid. Riiklike poliitikate uuring*.

Loetud aadressil <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9026&langId=et>

Õunapuu, K. (2014). *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Loetud aadressil

**Lisa 1. Euroopa Liidu toiduabi komplekt 2018 sügisel**

JRK	TOODE	Komplektis tooteid
1	Tatar, 1kg	1
2	Nisujahu 1kg	1
3	Riis, 1 kg	1
4	Kaheksahelbed	1
5	Punased läätsed	1
6	Suhkur, 1kg	1
7	Sealiha konserv	4
8	Hautatud veiseliha 250g	4
9	Sportid õlis 240g	4
10	Praetud räimed tomatikastmes, 240g	4
11	Värskekapsa borš peekoniga, 500g	2
12	Praekapsas	1
13	Šokolaad 100g	1
14	Jahvatatud kohvi 250g	1
15	Tomatid tükeldatud	1
16	Ananassitükid	1
17	Tee	1
18	Mesi	1
19	Kõrvitsaseemned	1
<b>Kokku tooteid</b>		<b>32</b>

Allikas: Tallinna Toidupank, 2018, lk 1

## **Lisa 2. Ankeetküsitluse küsimused**

Tere, olen Katrin Hansumäe, Tartu Ülikooli Pärnu Kolledži sotsiaaltöökorralduse üliõpilane. Käesolev ankeetküsitlus toetab minu lõputööd teemal Euroopa Liidu toiduabi toetuse roll kahe- ja enamaliikmeliste leibkondade toimetulekuraskuste leevendamisel Pärnumaa näitel. Teie arvamus on oluline selgitamiseks välja kuidas Euroopa Liidu toiduabi toetus tagab paremad võimalused toimetulemiseks? Vastamiseks kulub umbes 5 minutit.

1. Mitme liikmeline on Teie leibkond?

Kirjuta oma vastus.....

2. Mitu leibkonnaliiget on lapsed (alla 19 aastased/koolis õppivad)?

Kirjuta oma vastus.....

3. Kas olete üksikvanem

- Jah
- Ei

4. Millises omavalitsuses Te elate?

- Häädemeeste vald
- Lääneranna vald
- Tori vald
- Pärnu linn
- Põhja-Pärnumaa vald
- Kihnu vald
- Saarde vald

5. Mis on Teie leibkonna keskmine ühe kuu sissetulek koos toetustega?

- Kuni 500 e
- 501-800 e
- 801- 1200 e
- 1201-1500e
- 1500-2000e
- 2000e ja enam

6. Millise sotsiaaltoetuse saaja Te olete?



- Vajaduspõhise peretoetuse saaja
- Toimetulekutoetuse saaja
- Olen käinud toetust taotlemas, kuid ei saanud

7. Kas olete saanud Euroopa Liidu toiduabi toetust ka varasematel kordadel?

- Ei ole, saan esmakordselt
- Jah olen saanud ühel või kahel varasemal korral
- Jah, olen saanud kolmel või enamal korral

8. Kui kaua on toimetulekuraskused Teie leibkonnas esinenud?

- Viimased pool aastat
- Kuni 1 aasta
- Kuni 2 aastat
- Kuni 3 aastat
- Rohkem kui 3 aastat

9. Kui kaua saate kasutada saadud toiduabi?

- 1 nädal
- 1 kuu
- 2 kuud
- 3 kuud
- 4 ja enam kuud

10. Kuidas hindate Euroopa Liidu toiduabi toetuse mõju toimetulekuraskuste leevendamisel?

- Positiivne mõju toimetulekule
- Positiivne mõju vähesel määral toimetulekule
- Ei avalda mõju
- Pigem negatiivne mõju toimetulekule
- Avaldab negatiivset mõju

11. Kuidas tarbite saadud toiduabi?

- Toiduaineid tarbib meie leibkond
- Tarbime toiduaineid osaliselt ning loobun osadest toiduainetest
- Ei tarbi ühtegi toiduainet ise
- Muu.....

12. Kas toiduabi jaotamise sagedus on Teie arvates piisav?

- Jah , on
- Ei, võiks olla harvem
- Ei, võiks olla tihedam

13. Kas toiduabi paki koostis on piisav?

- Jah
- Ei, võiks olla suurem
- Ei, võiks olla mitmekesisem
- Ei, võiks olla väiksem
- Muu.....

14. Kas tuleksite toime ilma Euroopa Liidu toiduabita?

- Ei
- Jah
- Võib-olla

### **Lisa 3. Intervjuu küsimused**

#### Mõju hindavad küsimused

1. Millist rolli omab Euroopa Liidu toiduabi toetus saajate hulgas?
2. Milline mõju on toiduabi toetusel Teie hinnangul toetuse saajale?

#### Sihtgruppi täpsustav

3. Milline riskirühm on peamine Euroopa toiduabi sihtgrupp Teie omavalitsuse territooriumil?
4. Kuivõrd on muutunud sihtgrupp, kuivõrd on jäänud samaks alates 2014 aastast?

#### Sotsiaaltöötajate rolli täpsustav

5. Milline on sotsiaaltöötajate roll saajate abistamises?
6. Kuidas toetuse kasutamise jälgitavus või toetuse kasutamisse sekkumine kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötaja poolt võiks avaldada mõju abisaaja toimetuleku tasemele? Mil viisil peaks sekkumine toimuma.
7. Kuivõrd on Teil võimalik osaleda toetuse saajate määratlemisel? Olete kedagi ise üles otsinud ja kutsunud toimetulekutoetust taotlema?
8. Kas jaotate toiduabi ettenähtud nimekirjade alusel või olete lähtunud isikupõhiselt? Kui jah, siis milliste toetuse saajate puhul?
9. Kuidas hindate/kommenteerite toetuse jagamise sagedust ja ajakava?
10. Ettepanekud toetuse parendamiseks.

## **SUMMARY**

### **THE ROLE OF EUROPEAN UNION FOOD AID IN RELIEVING SUBSISTENCE DIFFICULTIES IN HOUSEHOLDS OF TWO OR MORE PERSONS ON THE EXAMPLE OF PÄRNU COUNTY**

Katrin Hansumäe

Food security is an essential part of the everyday life of any household. Food, which is among mandatory expenses, has to meet the needs of household members. Households who experience subsistence difficulties have reduced capability for spending on food, which leads to the consumption of lower-quality food. However, subsistence difficulties can be relieved by social support and social services. One option to improve subsistence is to provide households who have subsistence difficulties with European Union (EU) food aid. Food aid support is intended for the most deprived persons who, in Estonia, include recipients of subsistence benefit, recipients of needs-based family benefit, asylum service users and people whose income exceeds the limits established for the subsistence benefit by up to 15%.

The objective of the thesis is to analyse the relationship between EU food aid support and subsistence among recipients of the support. The following research questions were addressed on the basis of the objective: how does EU food aid provide better opportunities for subsistence? What is the role of local government social workers in the distribution of EU food aid? Proposals will be made based on research results to the social work administration specialists of local governments, food banks distributing EU food aid and the Ministry of Social Affairs who coordinates the support.

Subsistence difficulties are associated with a lack of material resources in a household and with the need for support in carrying out everyday activities. The reasons behind this may vary to a great extent and may be affected by the composition of a household,

number of persons in a household, employment and amount of remuneration, level of education of adult household members as well as their social skills. Social protection for different risk groups is provided by the national social policy which is constantly developed according to specific issues that arise. The EU food aid programme for the most deprived persons was set up for the period of 2014–2020 to alleviate food shortages, reduce poverty and strengthen social cohesion. In Estonia, food aid is distributed to the target group by food banks operating in counties.

The research was conducted using a quantitative and qualitative research method. Necessary data were collected in the form of a structured questionnaire among households of two or more persons who qualify for EU food aid in Pärnu County in the spring of 2018 and also by doing semi-structured expert interviews with social work specialists who are working with the target group. 117 households receiving food aid responded to the questionnaire. Interviews were carried out with eight social work specialists of local governments in Pärnu County who are working with EU food aid recipients.

Results of both the questionnaire survey and interviews indicated that EU food aid is vital for food aid recipients and affects their subsistence in a positive way by relieving households' subsistence difficulties for several months. The main roles of social workers pointed out by the respondents were coordinating food distribution, providing information, helping with transportation as well as supporting the use of food aid. Based on the theoretical part, the results of the interviews and questionnaire survey it was revealed that the recipients of food aid are the same people every year.

The above-mentioned proposals were mainly related to increasing the role of social workers in determining the target group for food aid, shortening the intervals between food distribution and improving the coordination of food distribution. Food should be distributed quarterly, and the need for this was also confirmed by the results of the questionnaire survey which indicated that the food aid makes a sufficient supply for three months. It was proposed that the food aid be distributed in a more flexible manner which would enable making decisions at a local level regarding the food aid recipients (for example, in the event of an accident, increased expenses and related subsistence difficulties) and for supporting subsistence-level housing loan recipients. At the

moment, strict rules apply for determining the target group of food aid recipients and social workers are not entitled to make decisions regarding food distribution to the target group.

Several proposals were aimed at simplifying the current process of food aid distribution. It was desired to have ready-made packages for individual households which could be distributed by digitally signing relevant documents or by registering the packages' bar code. Recommendations were given regarding the assortment of distributed food products and the poor quality of the food products. It was also suggested that a consumer survey should be conducted to identify the food products that support the subsistence of a household the most.

Based on the research, the author of the thesis suggests more frequent distribution of EU food aid, expanding the target group and allowing social workers to play a bigger role in determining the target group at a local level. Moreover, the author proposes that a consumer needs survey be conducted which would pinpoint food products with a longer preservation time which support the subsistence of households the most and also determine recipients' expectations for the food aid. The organisation of food distribution and related reporting would be made easier if digital signing was enabled when food aid packages are distributed.

**Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Katrin Hansumäe,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose *Euroopa Liidu toiduabitoetuse roll kahe- ja enamaliikmeliste leibkondade toimetulekuraskuste leevendamisel Pärnumaa näitel*, mille juhendaja on Kandela Õun,

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Pärnus, 8.05.2018